



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ROSÂNGELA DOS SANTOS

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS  
DE EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA ZONA DA MATA MINEIRA

CURITIBA

2020

ROSÂNGELA DOS SANTOS

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS  
DE EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA ZONA DA MATA MINEIRA

Dissertação apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Mestre em Educação, no Curso de  
Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, da  
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Elisângela Alves da Silva Scaff

CURITIBA

2020

Ficha catalográfica laborada pelo Sistema de  
Bibliotecas/UFPR – Biblioteca do Campus Rebouças  
Tania de Barros Baggio – CRB9/760  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Santos, Rosângela dos.

A participação social no monitoramento e avaliação dos planos de educação dos municípios da zona da mata mineira / Rosângela dos Santos. – Curitiba, 2020.

155f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná.  
Setor de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.  
Orientadora: Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff

1. Política educacional. 2. Planejamento educacional. 3. Plano Municipal de Educação – Zona da Mata (MG). 4. Participação social – Zona da Mata (MG).. I. Título. II. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -  
40001016001P0

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **ROSÂNGELA DOS SANTOS** intitulada: **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA ZONA DA MATA MINEIRA**, sob orientação da Profa. Dra. ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 16 de Outubro de 2020.

Assinatura Eletrônica

07/11/2020 12:52:05.0

ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

20/11/2020 17:40:48.0

NEY CRISTINA MONTEIRO DE OLIVEIRA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

09/11/2020 09:51:35.0

DANIELA DE OLIVEIRA PIRES

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

À minha mãe, exemplo de determinação e força de viver;  
aos meus irmãos e sobrinhos, pelas orações e apoio incondicional;  
ao meu filho Cauã, por me fazer uma pessoa melhor.

## AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração deste trabalho. Em especial à minha orientadora, professora Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff, por ter acreditado em mim, por sua paciência, ensinamentos e valiosa orientação.

Agradeço imensamente às professoras Dra. Daniela de Pires Oliveira e professora Dra. Ney Cristina Monteiro de Oliveira, por aceitarem o convite para participação na banca de qualificação e de defesa, pela leitura qualificada e excelentes contribuições que engrandeceram este estudo.

Aos professores do PPGE e colegas do mestrado, pela acolhida e conhecimentos compartilhados. Agradecimento especial a Etiane Theodoroski e Ana Lúcia Rodrigues, pelo ombro amigo e incentivo nos momentos difíceis.

Às colegas Camila Maria Bortort, Kelly Letícia da Silva Sakata, Simone Fritsche, Camille Aparecida de Miranda Cordeiro Bizzon, Fernanda Post de Carvalho Luiz e Francisca do Nascimento Pereira Filha, pela amizade, disponibilidade, incentivo e contribuições, que foram base para que este estudo fosse realizado.

À Universidade Federal de Juiz de Fora, por ter me concedido afastamento das atividades laborais para cursar as disciplinas do curso e pelo apoio financeiro por meio da bolsa do Programa de Apoio à Qualificação (Proquali).

Minha eterna gratidão a todos vocês.

## RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar como vem se delineando a participação dos sujeitos sociais coletivos no monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação (PMEs) da Mesorregião da Zona da Mata Mineira. O procedimento metodológico compreendeu pesquisa documental, e teve como sua principal fonte os relatórios de monitoramento e avaliação dos municípios da Zona da Mata mineira, divulgados na plataforma eletrônica PNE-MEC. O recorte temporal utilizado compreendeu o período de 2001 a 2019. Apenas 35 dos 142 municípios que formam a região enviaram o relatório no período selecionado. Os resultados de pesquisa evidenciam disparidade entre a participação da sociedade civil e gestores públicos, haja vista que, dos 30 municípios que constituíram a comissão coordenadora, o poder público formou maioria em 22. Em virtude da falta de informações sobre a participação dos sujeitos sociais coletivos nos documentos de nove municípios, assim como nas audiências públicas (13), conferências (4) e consulta pública (1), não foi possível identificar se as articulações ensejadas nesses municípios se caracterizam como participativas. Ainda foi constatado que a participação do CME e do FME não se desenvolveu em consonância, tanto em relação ao que prevê a Meta 19 do PNE, quanto em relação ao que recomenda o próprio MEC, por meio do *Caderno Orientador para o Monitoramento e Avaliação do PME*. Essas incongruências entre o que a Lei 13005/2014 estabelece e as ações dos gestores municipais indicam certa fragilização dos princípios democráticos defendidos no Plano Nacional de Educação.

**Palavras-chave:** Política Educacional. Planejamento Educacional. Plano Municipal de Educação. Participação Social. Zona da Mata.



## ABSTRACT

This research had as aim at analyzing how the participation of collective social subjects have been outlining in monitoring and evaluation of Municipal Education Plans (PME in Brazilian Portuguese acronym) of mesoregion of *Zona da Mata* in *Minas Gerais*. Methodological procedure encompassed as its main source documental research and had monitoring and evaluation reports of municipalities of *Zona da Mata* of *Minas Gerais*, which were disclosed on PNE-MEC electronic platform. The period from 2001-2019 was used as temporal clipping, and within this period only 35 municipalities sent their reports, from the 142 that form the region. Results from the research made evident the discrepancy between civil society participation and public managers, because from 30 municipalities that constituted the coordinator commission, the public power formed majority in 22 of them. Due to the shortness of information on the participation of collective social subjects in documents of 9 municipalities, as well as in public hearings (13), conferences (4) and public consultation (1), it was not possible identify whether articulation in these municipalities might be characterized as participant ones. It was also verified that participation of CME and FME were not developed on the bases both of what is foreseen by the Goal 19 of PNE and regarding what was recommended by MEC itself, through the *Caderno Orientador para o Monitoramento e Avaliação do PME*. These incongruities among what the law 13005/2014 establishes and the actions by municipal managers indicate certain fragilities of democratic principles advocated by the National Education Plan.

**Keywords:** Educational Policy. Educational Planning. Municipal Education Plan. Social Participation. *Zona da Mata*.



## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - MONITORAMENTO ESTRATÉGICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ATRIBUTOS E IMPLICAÇÕES.....	69
FIGURA 2 - REGIÕES DE PLANEJAMENTO DE MINAS GERAIS .....	93
FIGURA 3 - MINAS GERAIS E A DISTRIBUIÇÃO DOS 17 TERRITÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO.....	95
FIGURA 4 - TERRITÓRIO CAPARAÓ .....	95
FIGURA 5 - CAPARAÓ.....	96
FIGURA 6 - IDHM CAPARAÓ .....	96
FIGURA 7 - TERRITÓRIO MATA .....	97
FIGURA 8 - MATA .....	97
FIGURA 9 - IDHM MATA.....	98
FIGURA 10 - PARTICIPAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO NO PIB DE MINAS GERAIS (1999-2012) .....	98
FIGURA 11 - MATRÍCULA EFETIVA NA EDUCAÇÃO BÁSICA E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – BRASIL E MINAS GERAIS – 2013 .....	100
FIGURA 12 - ESTABELECIMENTOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, SEGUNDO REDE DE ENSINO POR NÍVEL MINAS GERAIS – 2012 E 2013 .....	100
FIGURA 13 - RESULTADO DO IDEB 2013 DO MUNICÍPIO EM RELAÇÃO AO SEU IDEB 2011 – ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL - REDE PÚBLICA – MINAS GERAIS.....	101
FIGURA 14 - RESULTADO DO IDEB 2013 DO MUNICÍPIO EM RELAÇÃO AO SEU IDEB 2011 – ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL - REDE PÚBLICA – MINAS GERAIS.....	102
FIGURA 15 - PROFICIÊNCIA MÉDIA NO PROALFA – REDE ESTADUAL DE ENSINO – 3º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – REGIÕES DE PLANEJAMENTO DE MINAS GERAIS – 2006 E 2013 .....	103
FIGURA 16 - PROFICIÊNCIA MÉDIA E NO PROEB –LÍNGUA PORTUGUESA – REDE ESTADUAL – REGIÕES DE PLANEJAMENTO DE MINAS GERAIS – 2013.....	104
FIGURA 17 - PROFICIÊNCIA MÉDIA E NÍVEIS DE DESEMPENHO NO PROEB – REDE DE ENSINO ESTADUAL – AVALIAÇÃO DE LÍNGUA PORTUGUESA – MINAS GERAIS - 2013 .....	105

FIGURA 18 - PROFICIÊNCIA MÉDIA E NÍVEIS DE DESEMPENHO NO PROEB – REDE DE ENSINO ESTADUAL – AVALIAÇÃO DE MATEMÁTICA – MINAS GERAIS - 2013 .....	106
--	-----

## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 - APROVAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO .....	108
GRÁFICO 2 - RELATÓRIOS APRESENTADOS PELA ZONA DA MATA MINEIRA ..	111
GRÁFICO 3 - SUJEITOS SOCIAIS COLETIVOS REPRESENTADOS .....	114

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 - DISSERTAÇÕES SELECIONADAS .....	22
QUADRO 2- MUNICÍPIOS QUE INSTITUÍRAM COMISSÃO COORDENADORA E EQUIPE TÉCNICA.....	109
QUADRO 3 - PARTICIPAÇÃO PODER PÚBLICO, SOCIEDADE CIVIL .....	116
QUADRO 4 - MUNICÍPIOS QUE REALIZARAM AUDIÊNCIA PÚBLICA, CONFERÊNCIA E/OU CONSULTA PÚBLICA .....	117

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 - CONTRIBUIÇÃO DAS MICRORREGIÕES EM RELAÇÃO AOS RELATÓRIOS APRESENTADOS POR PERÍODO .....	112
---	-----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
Abruem	Associação Brasileira dos Reitores das Universidade Estaduais e Municipais
AI	Ato Institucional
Anec	Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
Anfope	Associação Nacional Pela Formação dos Profissionais da Educação
Andes/SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Anped	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
Bird	Banco Internacional de Reconstrução Internacional
Caed	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
Cafise	Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Ceale	Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita
Cedes	Centro de Estudos Educação e Sociedade
Cedeplar	Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional
CEE	Conselhos Estaduais de Educação
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMDCA	Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente
CME	Conselho Municipal de Educação
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNTE	Central dos Trabalhadores e das Trabalhadoras do Brasil
Cofenen	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
Cofenapa	Confederação Nacional de Pais e Alunos
Comex	Comissão Externa
Conae	Conferência Nacional de Educação
Conape	Conferência Nacional Popular de Educação
Coned	Congressos Nacionais de Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
Concefet	Conselho Nacional dos Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológico

Contee	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
Coplag	Comissão Nacional de Planejamento
Copled	Comissão de Planejamento da Educação
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVSF	Comissão do Vale São Francisco
Daeb	Diretoria de Avaliação da Educação Básica
Daeb	Diretoria de Avaliação da Educação Básica
Dicope	Diretoria de Cooperação e Planos de Educação
Dired	Diretoria de Estudos Educacionais
EC	Emenda Constitucional
Fasubra	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
FNCC	Federação nacional das Cooperativas de Crédito
Forumdir	Fórum de Diretores de Faculdades de Educação/Centros de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNEP	Fórum Nacional de Educação Popular
Forgrad	Fórum nacional de Pró-Reitores de Graduação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBCT	Instituto Brasileiro de Informação, Ciências e Tecnologia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IF	Institutos Federais
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPs	Instituições Participativas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação



LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
Mare	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério de Educação
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
NGP	Nova Administração Pública
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento Escolar
PDMI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDT	Partido Democrata Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEE	Plano Estadual de Educação
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Planos Municipais de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Plano Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
Proalfa	Programa da avaliação da Alfabetização
Prodemata	Programa de Desenvolvimento Rural Integrado da Zona da Mata
Proeb	Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica
Proifes	Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
Sase	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEE	Secretaria Estadual de Educação
Seplag	Secretaria de Planejamento
SIND-UTE	Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação

Sinasefe	Sindicato Nacional dos Servidores do Federais Ensino Básico, Profissional e Tecnológica
SNE	Sistema Nacional de Educação
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SRE	Superintendência Regional de Ensino
Ubes	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNB	Universidade de Brasília
UCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
Une	União Nacional dos Estudantes
URSS	União das Repúblicas Socialista Soviética
Usaid	United States Agency for International Development

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO .....</b>	<b>29</b>
2.1 A construção da participação social no panorama político brasileiro .....	43
2.1.1 Conjuntura de elaboração e execução dos planos de educação pós-constituição de 1988 .....	51
2.1.2 Conferências Nacionais de Educação: elo no fortalecimento da participação no planejamento educacional.....	54
2.2 Descentralização e municipalização no âmbito do federalismo brasileiro.....	60
<b>3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: DO PLANO NACIONAL AOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO .....</b>	<b>67</b>
3.1. Avaliação de políticas públicas: breves considerações .....	67
3.1.2 Os planos nacionais de educação: monitoramento e avaliação .....	73
3.1.3 Relatório de Monitoramento e Avaliação do PNE 2014-2024: articulações e formulação .....	81
3.1.4 Implicações do PNE para o monitoramento e avaliação dos PMEs.....	88
<b>4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DA MESORREGIAO DA ZONA DA MATA.....</b>	<b>92</b>
4.1 A mesorregião da Zona da Mata mineira .....	92
4.1.2 A evolução da educação municipal pelo diagnóstico do PDEE/MG .....	99
4.1.3 A participação expressa nos relatórios de monitoramento e avaliação do PME dos municípios da Zona da Mata Mineira.....	107
4.1.4 Os sujeitos sociais coletivos e seu papel no monitoramento e avaliação do PME.....	118
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>126</b>
<b>APÊNDICE A – Municípios da Zona da Mata que enviaram relatório de monitoramento e avaliação do PME ao MEC.....</b>	<b>144</b>
<b>APÊNDICE B – Composição da comissão coordenadora e da equipe técnica .....</b>	<b>149</b>
<b>APÊNDICE C – Participação sociedade civil, poder público na comissão coordenadora .....</b>	<b>154</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Considerados como instrumentos de orientação das políticas educacionais na atualidade, os Planos de Educação são resultantes das exigências da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que no artigo 214, preconiza a formulação de um Plano Nacional de Educação (BRASIL, 1988), reiterada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/1996 – BRASIL, 1996), que incumbiu à União responsabilidade de elaborar, em regime de colaboração com o Distrito Federal, os Estados e Municípios, o Plano Nacional de Educação (PNE).

Envidando esforços nesse sentido, o Ministério de Educação (MEC), durante a Conferência Nacional da Educação Básica, realizada em abril de 2008, assumiu o compromisso de apoiar a organização da Conferência Nacional de Educação (Conae). Ao sancionar a Portaria Ministerial n. 10/2008 (BRASIL, 2008), o MEC instituiu a Comissão Nacional Organizadora da Conae, responsável por coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento da referida conferência.

Diretamente relacionada ao princípio constitucional que fixa a gestão democrática da educação nacional, no artigo 206, VI da CF/88 (BRASIL, 1988), a Conae 2010 constituiu-se como uma oportunidade na construção das políticas públicas de educação, que têm como principal fundamento o planejamento decenal da educação nacional.

Aprovado por meio da Lei n. 13.005/2014 e sancionado em junho de 2014, o atual PNE (2014-2024) deve se efetivar de forma articulada, democrática, e em regime colaboração entre a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios brasileiros. Avançado em relação ao PNE 2001-2010, em vários aspectos, estabelece, no seu artigo 5º:

A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

- I - Ministério da Educação - MEC;
- II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
- III - Conselho Nacional de Educação - CNE;
- IV - Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

De caráter participativo, ao delinear o monitoramento e a avaliação de sua execução, a Lei n. 13.005/2014 determinou que, a cada biênio, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) publique estudos de aferição do cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE. O PNE representa um avanço histórico quanto à forma de planejar a política estatal, também por exigir que seu monitoramento e avaliação se

desenvolvam em um processo democrático participativo. Ao elencar como principais responsáveis pelo monitoramento uma instituição do executivo federal, uma instituição do legislativo federal, e duas instituições representantes da participação social, avança substancialmente na construção de políticas educacionais mais efetivas e democráticas (DOURADO, 2016).

A medida contida no parágrafo 3º, do artigo 7º da lei supracitada, estabelece que “os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos, complementado pelo art. 8º” (BRASIL, 2014), e fixa prazo de um ano para que formulem ou atualizem seus planos em consonância com as diretrizes, estratégias e metas nacionais.

Na perspectiva de consolidação dessa articulação entre os PNE 2014-2024 e os planos subnacionais de educação, em 11 de setembro de 2015, o governador do Estado de Minas Gerais, Fernando Pimentel (Partido dos Trabalhadores - PT), encaminhou o Projeto de Lei n. 2882/2015, que regulamentava o novo plano do estado para apreciação e deliberação da Assembleia Legislativa daquele estado (ALMG). Alvo de intensos debates que envolveram parlamentares e sociedade civil, o projeto foi sancionado pela Lei n. 23.197, em 26 de dezembro de 2018, após ter passado por várias comissões e dois substitutivos.

Aprovados os Planos Municipais de Educação (PME), enquanto instrumentos que orientarão as políticas educacionais do município por um período superior ao mandato de dois governos, trazem como desafio aos gestores municipais o monitoramento e a avaliação da sua execução. Para além de uma questão de caráter técnico, “o processo de monitoramento e avaliação dos PME essencialmente requer a participação da sociedade civil organizada” (RAIMANN; FARIAS, 2019, p. 70).

A partir de tal entendimento, o presente estudo tem como problema de pesquisa os seguintes questionamentos: Quais sujeitos sociais coletivos têm participado do monitoramento e avaliação? Quais comparecem com maior frequência nesses relatórios? Como se caracteriza a participação dos sujeitos sociais coletivos nesses processos? Quais funções são atribuídas a esses sujeitos do PNE, no que se refere ao monitoramento e avaliação dos PMEs?

Tendo em vista a importância da participação para a concretude dos PMEs, compreende-se que, enquanto manifestação de atores da sociedade civil, que historicamente buscam traduzir as demandas de diferentes segmentos da sociedade em políticas públicas com vistas à objetivação do que dispõe o inciso I do Art. 3º da CF/88, acerca de uma sociedade livre, justa e solidária, a presente pesquisa tem como objetivo geral: analisar, a partir dos

relatórios de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação (PMEs) da Mesorregião da Zona da Mata Mineira, como vem se delineando a participação dos sujeitos sociais coletivos nesse processo.

Os objetivos específicos foram assim elencados:

- Discutir os conceitos de planejamento, monitoramento e avaliação dos planos educacionais e suas implicações para os entes federativos municipais;
- Mapear e analisar os sujeitos sociais coletivos que atuam nos processos de monitoramento e avaliação dos PMEs; e
- Contextualizar os sujeitos sociais coletivos identificados a partir dos conceitos participação e descentralização.

Como parte dessa estrutura, a análise dos documentos relativos ao monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação contribui para o entendimento dos processos que engendraram a produção de informações que visam a orientar os gestores públicos, objetivando a efetivação dos referidos planos.

No planejamento, os atos de monitorar e avaliar integram um único processo, que se subdivide em etapas distintas e interdependentes, mas que não se realizam isoladamente: “Por essa ótica, a avaliação compreende o monitoramento como parte constitutiva e constituinte” (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p. 456). De modo geral, a avaliação envolve estudos que buscam entender “aspectos como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos ou a sustentabilidade de programas e políticas” (VAITSAM; AES-SOUSA, 2011, p. 23). Ademais, pela Lei n. 13.005/2014, a aferição da evolução das metas ocorrerá por meio do monitoramento e da avaliação dos planos. Deles decorrerá a definição de indicadores que devem utilizar como “referência o(s) banco(s) de dados de instituições oficiais de pesquisa de âmbito nacional, haja vista a necessidade da realização de análises comparativas entre seus resultados, não apenas ano a ano, mas também de forma desagregada entre os entes federados” (MENEZES; SOUZA, 2018, p. 628).

Nesse processo, o monitoramento e a avaliação devem possibilitar o aprimoramento das atividades em desenvolvimento, e fornecer subsídios para que os gestores possam corrigir as medidas adotadas, a fim de melhorar a operacionalização de programas e políticas (VAITSAM; PAES-SOUSA, 2011). Nesse sentido, o monitoramento e avaliação os planos de educação são atividades que envolvem tanto aspectos técnicos quanto administrativos (BORDIGNON, 2014), haja vista que, nessa discussão, adota-se conceitualmente monitoramento enquanto o “acompanhamento contínuo, cotidiano [...] do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas” (VAITSAM; RODRIGUES;

PAES-SOUSA, 2006, p. 21). Por um lado, monitoramento compreende procedimentos internos de organização ou procedimentos desenvolvidos a distância; por outro, pode se referir a processos de verificação locais, realizados com intuito de se observar como um programa ou política está sendo executado (VAITSAM; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

Com o intuito de delimitar o escopo deste estudo, realizou-se uma pesquisa exploratória em junho e outubro de 2019, a fim de identificar os relatórios de monitoramento e avaliação relativos aos respectivos municípios da região que compreende ao objeto desta pesquisa, divulgados oficialmente pelo MEC.

Por meio desse levantamento, constatou-se que, do total de 142 municípios que formam a mesorregião da Zona da Mata Mineira, 37 municípios haviam encaminhado seus relatórios de monitoramento para o MEC. Observou-se que, dentre os 37 municípios que apresentaram os relatórios de monitoramento do plano, 20 também elaboraram relatório de avaliação.

A partir do levantamento dos documentos, iniciou-se a análise da instituição da comissão coordenadora e da equipe técnica responsável pela elaboração do relatório, de quais sujeito social coletivo e institucionais integraram a instância coordenadora, da frequência com que cada sujeito social coletivo aparece nos documentos, e de como o documento aborda a participação desses sujeitos no processo que fomentou a sua elaboração.

Apesar do seu cunho prescritivo, os relatórios permitem a elaboração de diferentes entendimentos e significados de seus termos, que podem expressar ponto de vista conflitante com outros textos ou discursos. Além das dissonâncias conceituais, tais documentos podem expressar condições e intencionalidades políticas em disputa, que marcam o contexto em que se desenvolveu a sua construção (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Tendo em mente o entendimento de Cellard (2008) de que, no plano metodológico, cabe ao pesquisador localizar e avaliar a credibilidade dos documentos (CELLARD, 2008), inicialmente realizou-se busca junto à plataforma Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, utilizando os descritores “monitoramento plano de educação”, “avaliação plano educação” e “participação plano de educação”. A busca permitiu verificar, além de escassas dissertações encontradas na primeira plataforma, que elas se repetiam no portal da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Desse modo, considerando que se trata de uma temática recente no campo de estudos em políticas educacionais, e que a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) reúne, em seu portal, os sistemas de informação de teses e dissertações



existentes no país, optou-se por priorizar a sua utilização. Na tentativa de abranger um número maior de estudos, alteraram-se os descritores para: “plano de educação e participação”, “monitoramento plano de educação”, “avaliação plano de educação”. Dessa forma realizou-se, nos meses de julho e outubro de 2019, um levantamento (em todos os campos) junto ao banco de teses e dissertações do Instituto Brasileiro de Informação, Ciências e Tecnologia (IBCT), dos estudos acerca da temática objeto desta pesquisa, empregando como recorte temporal o período de 2001 a 2019.

A partir da busca, utilizando o descritor “plano de educação e participação”, realizada em julho de 2019, foram encontrados 861 trabalhos, e após a leitura dos títulos, foram selecionadas sete dissertações. A segunda busca, realizada no mesmo período, com o descritor “monitoramento plano de educação”, resultou em 332 títulos e, após sua leitura, constatou-se uma dissertação abordando a temática, já selecionada na primeira busca. Na terceira busca, realizada em outubro de 2019, a partir do descritor “avaliação plano de educação”, resultou em 1.850 títulos, dos quais se verificou, após a leitura dos títulos, que nenhuma das dissertações localizadas abordavam o tema. Concluída a leitura dos títulos, procedeu-se à leitura dos resumos, a fim de uma melhor compreensão da abordagem metodológica e dos resultados das pesquisas.

Em nenhuma das três buscas houve resultados com teses sobre a participação no monitoramento do plano decenal de educação. Dessa forma, foram selecionadas sete dissertações, que abordam a temática da participação no plano de educação em relação ao contexto de elaboração do plano de educação, e apenas uma dissertação enfocando a participação na implementação e monitoramento do plano municipal de educação.

Quadro 1 - Dissertações selecionadas

Título	Autor	Ano	Instituição
Plano Decenal de Educação: uma análise sobre a participação da sociedade civil no processo de elaboração	Josiene de Souza Paiva	2009	UFJF
Plano municipal de educação: implementação e participação social	Maria de Fátima Mendes	2002	UFJF
Formas de participação política e social na elaboração do plano de educação: o Fórum do Distrito Federal	Flávio Bezerra de Sousa	2015	UNB
Análise da participação social na formulação das políticas de educação de nível superior no Plano Nacional de Educação II	Marcelle Barros dos Santos	2015	UNB
A complexidade do processo de democratização e de participação na elaboração do plano estadual de educação de Alagoas 2006-2015	Somaya de Albuquerque Souza	2007	UFAL
O Plano Municipal de Educação no contexto de município de pequeno porte do Alto-Sertão paraibano: limites e possibilidades da participação democrática	Joana Dark Andrade de Sousa	2018	UFPA
Ações participativas na elaboração e no monitoramento do PME de São Caetano do Sul – SP	Júlio Augusto Fonseca Costa Faria	2018	UFJF

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponibilizadas pela Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), 2019.

A dissertação intitulada *Plano Decenal de Educação: uma análise sobre a participação da sociedade civil no processo de elaboração* foi defendida em 2009, na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), por Josiene de Souza Paiva, que analisa a participação da sociedade civil na formulação do plano de educação de Juiz de Fora, considerando os anseios da educação municipal e o atendimento à política nacional. O estudo, metodologicamente de cunho qualitativo, adotou a análise documental e entrevista semiestruturada como procedimentos na coleta de dados. As contribuições teóricas de Savani, Teixeira, Vieira, Mendes, Cury, e Neves subsidiaram a discussão da temática abordada pela pesquisa.

A dissertação intitulada *Plano municipal de educação: implementação e participação social* foi defendida por Maria de Fátima Mendes, na UFJF, em 2012. O estudo parte de uma abordagem teórica da implementação dos planos de educação e busca analisar as políticas constituídas no município, tendo como foco de investigação a participação dos profissionais da educação e de outros segmentos da sociedade, como forma de democratização do poder que se dá por meio da cidadania e da gestão democrática. De cunho qualitativo, o trabalho utiliza a pesquisa documental e entrevista como instrumentos metodológicos. Acredita-se que esse estudo contribua para a execução do plano de educação do município, na compreensão da participação dos sujeitos envolvidos, com vista a uma educação municipal de qualidade.

Sob o título *Formas de participação política e social na elaboração do plano de educação: o Fórum do Distrito Federal*, a dissertação de autoria de Flávio Bezerra de Sousa foi defendida em 2015, na Universidade de Brasília (UnB). A pesquisa analisa as formas de participação política e social do Fórum de Educação durante a elaboração do Plano Distrital de Educação, no período entre 2012 e 2015. O estudo tem a atuação, a autonomia, a relação Fórum e demais entidades, o controle social, e o pluralismo no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) como foco de análise. Pautada pela fundamentação teórica e metodológica do método histórico-dialético e levantamento documental, empregou a entrevista semiestruturada como instrumento na coleta dos dados.

Os achados da pesquisa apontam incongruência entre os fenômenos educacionais e os fenômenos de administração pública estatal. Observam que houve transformação no contexto de elaboração de política pública devido, principalmente, à escolha dos atores, à constituição do Fórum de Educação como espaço ampliado de debate, e seus segmentos políticos e sociais envolvidos no processo. Todavia, apesar dos avanços, sinalizam que é preciso a ampliação desses espaços para além do aspecto da representação, na perspectiva de

que não sejam utilizados como discurso do Estado, no intento de afirmar a participação por meio de antigas práticas centralizadoras de gestão.

*Análise da participação social na formulação das políticas de educação de nível superior no Plano Nacional de Educação II* é a dissertação de autoria de Marcelle Barros dos Santos, defendida em 2015, na UNB. Discute a participação social na formulação do atual Plano Nacional de Educação II (PNE 2014-2024) em relação à construção das metas para a educação de nível superior. A pesquisa exploratória e descritiva, de cunho qualitativo, utilizou a análise documental e a entrevista semiestruturada como metodologia. Empregou o fluxo de *kingdom* para investigar se o projeto de Lei n. 8.035/2010 influenciou o contexto de discussão, e buscou discutir a participação da sociedade civil na Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010. Os resultados sinalizam a CONAE como espaço de participação social em que se constroem as diretrizes e as ações que orientarão a política educacional em nível superior.

A dissertação intitulada *A complexidade do processo de democratização e de participação na elaboração do plano estadual de educação de Alagoas 2006-2015* foi defendida em 2007, por Somaya de Albuquerque Souza, na Universidade Federal de Alagoas (UFAL). O trabalho buscou analisar a complexidade do processo de participação do Comitê Gestor na elaboração do plano de educação do estado de Alagoas. O principal objetivo foi identificar o contexto do planejamento educacional no Brasil e no Estado de Alagoas, e caracterizar o processo de participação e democratização do planejamento educacional do referido estado ao longo do século XXI. Metodologicamente, definiu-se a democracia e participação como categoria de análise, e utilizou-se a pesquisa participante e a entrevista semiestruturada como suporte. O estudo aponta que a falta de participação popular em alguns subcomitês temáticos trouxe prejuízo à mobilização para a elaboração do Plano Estadual de Educação.

De autoria de Joana Dark Andrade de Sousa, a dissertação intitulada *O Plano Municipal de Educação no contexto de município de pequeno porte do Alto-Sertão paraibano: limites e possibilidades da participação democrática* foi defendida na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), em 2018. Trata-se de estudo de cunho qualitativo sobre o processo de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME). O estudo tem a participação democrática no contexto do município de Joca Claudino-PB, Alto-Sertão paraibano, como perspectiva de análise do processo de construção do plano municipal de Educação, em uma tentativa de revelar os limites e possibilidades de uma participação democrática. Para tanto, a autora buscou fundamentar-se nas contribuições teóricas de Ball,

Bordenave, Demo, Bobbio, Saviani, Apple, Vieira, Dourado, Avritzer, Gohn e Mainardes. Como metodologia, adotou a análise documental e a entrevista semiestruturada como procedimento de coleta dos dados.

A pesquisa aponta que a manutenção da prevalência da participação subalterna pelos sujeitos sociais no processo de elaboração do PME, no contexto político dos municípios de pequeno porte, é conjugada a práticas clientelistas e autoritárias. Assinala, ainda que, no que se refere ao processo de elaboração do PME, as políticas nacionais se sobrepõem às necessidades da educação local. Apesar do quadro exposto, aponta a realização de audiências públicas e a constituição da comissão coordenadora para a elaboração do PME, com representação de diversos segmentos políticos e sociais, como medidas que avançam na democratização na formulação do PME (2015-2024). Por fim, a autora acredita que a elaboração da participação democrática, com o intuito de formulação de políticas educacionais locais, implica um processo lento, que deve ser articulado a processos contínuos de formação de uma cultura participativa.

A dissertação intitulada *Ações participativas na elaboração e no monitoramento do PME de São Caetano do Sul - SP*, de autoria de Júlio Augusto Fonseca Costa Faria, foi defendida na UFJF, em 2018, e analisa a participação social na elaboração e monitoramento do plano de educação de São Caetano do Sul, considerando como participantes gestores educacionais, professores, discentes, sociedade civil organizada e comunidade escolar. Nesse sentido, observa a realidade socioeconômica do município, a gestão democrática participativa preconizada pela Constituição Federal de 1988, tendo como pressuposto o monitoramento como etapa indispensável à consolidação do plano de forma participativa e democratizante. Referencia o ciclo de políticas públicas, seus desdobramentos na redefinição de programas e políticas em virtude do cumprimento das metas e estratégias, demonstrados por meio da análise da meta 7 (sete). Os achados da pesquisa fazem alusão a programas de formação e de ação que podem se desdobrar no monitoramento, tanto das demais metas do plano do município pesquisado, quanto de outros municípios.

Provocada pela aprovação da Lei n. 13.005/2014, a execução do PNE vem se desenvolvendo em meio ao novo cenário político, que se configurou a partir das disputas que marcaram a eleição presidencial que antecederam a aprovação do PNE 2014/2024, e culminaram com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e ascensão de Michel Temer à presidência, momento que marca o avanço do neoconservadorismo no país (CORSETTI, 2019). Barroco (2015, p. 625) explica:

o neoconservadorismo [...] apresenta-se, como forma dominante de apologia conservadora da ordem capitalista, combatendo o Estado social e os direitos sociais, almejando uma sociedade sem restrições ao mercado, reservando ao Estado a função coercitiva de reprimir violentamente todas as formas de contestação à ordem social e aos costumes tradicionais.

Prosseguindo o avanço do neoconservadorismo no país, a eleição do Presidente da República Jair Bolsonaro, em 2018, desencadeou uma série de medidas que dão continuidade a essa política de austeridade, interrompendo programas e projetos consolidados e em implementação. Na Educação, isto pode ser observado, entre outros, por meio do decreto do ex-ministro, Ricardo Vélez Rodriguez, que em fevereiro de 2019 extinguiu a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase). A Secretaria, criada em 2011, a partir de uma demanda da Conae 2010, tinha, entre outros, o objetivo de articular os entes federativos, União, estados, Distrito Federal e municípios, auxiliando-os na perspectiva de construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE), além de prestar assistência técnica aos municípios no monitoramento e avaliação dos planos de educação.

Durante a elaboração dos planos de educação dos estados e municípios, em conjunto com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Sase articulou uma rede de assessoria técnica e fomento dos planos, em um esforço integrado para que referenciassem o PNE 2014. O órgão, que deveria auxiliar o monitoramento e avaliação dos planos, teve suas competências transferidas para a Secretaria de Educação Básica do MEC, sem qualquer garantia da continuidade rede de assistência que assessoraria o monitoramento e avaliação dos planos de educação dos governos subnacionais.

Considerando o caráter participativo esperado do processo de monitoramento e avaliação dos planos, como estabelece o PNE, cabe mencionar o relatório elaborado pela Comissão Externa (Comex/MEC), destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do MEC, que apontou uma redução da atuação das organizações da sociedade civil, de 17,6% do governo Temer, para 8,8% no governo Bolsonaro (BRASIL, 2019), comprometendo seriamente a participação da sociedade civil nos conselhos gestores na elaboração e implementação das políticas educacionais.

De alcance nacional, os desdobramentos dessas medidas têm afetado profundamente a oferta desse serviço público em todas as esferas de governo, com fortes implicações no regime de colaboração técnica, administrativa e financeira preceituado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), também previsto no PNE 2014, o que vem colocar em risco o cumprimento de suas metas, como alertam Amaral (2016); Brito e Silva (2018); Oliveira e

Silva (2018); Scaff, Oliveira e Lima (2018); Figueiredo (2019). Todavia, não se pode perder de vista que, tradicionalmente, as trocas de governo no Brasil vêm acompanhadas de descontinuidade de programas, projetos e políticas (DOURADO, 2007; BORDIGNON, 2014). Nesse sentido, “a história brasileira demonstra que leis e planos ou não são cumpridos ou só o são em função dos interesses dos donos do poder” (DAVIES, 2010, p. 321). Complementando, Scaff e Oliveira (2018, p. 147) asseveram:

[...] dado o histórico de rupturas que marca a trajetória dos planos educacionais no Brasil, o monitoramento dos PEEs e PMEs adquire ainda maior relevância, especialmente diante do cenário político que sucede à aprovação do PNE (2014-2024), cujas reformas empreendidas nas políticas públicas sinalizam para retrocessos históricos no campo dos direitos sociais conquistados desde a Constituição Federal de 1988.

Tal perspectiva alinha-se aos marcos legais (CF/88, LDB/1996, PNE/2014) que elegeram o planejamento e a participação democrática como elemento imprescindível à construção das políticas educacionais. Nesse processo, pesquisas que se debrucem sobre o planejamento da política educacional em âmbito local podem fomentar a reflexão crítica sobre esse processo, contribuindo para o seu aprimoramento.

De cunho qualitativo, a pesquisa aqui apresentada foi desenvolvida por meio de análise documental. Sua base compreende a utilização de uma variedade de procedimentos e instrumentos, e obtém seus dados estritamente a partir de documentos, com a finalidade de compreender um fenômeno social: “Propõe-se a produzir novos conhecimentos, criar novas formas de compreender os fenômenos e de conhecer a forma como estes têm sido desenvolvidos” (KRISPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015, p. 244). Sendo assim, subentende-se que os registros produzidos ao longo do processo de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas refletem e informam sobre os contextos em que foram originados.

De acordo com Cellard (2012), tendo em vista a capacidade limitada da memória humana, que nos leva a distorcer, misturar, ou mesmo esquecer fatos, o documento é um instrumento valioso, que nos permite apreender ou reconstituir um acontecimento. Além disso, o documento “permite acrescentar a dimensão do tempo e à compreensão do social” (CELLARD, 2012, p. 295). Porém, o autor alerta que, na prática, apesar de restringida a dimensão de influência do pesquisador sobre o registro documental, também é verdade que o documento constitui um instrumento que o pesquisador não domina (CELLARD, 2012). Le Goff (1990, p. 470) complementa que “o documento não é qualquer coisa que fica por conta do passado, é um produto da sociedade que o fabricou segundo as relações de forças que aí

detinham o poder”. Entretanto, é importante lembrar que a informação circula sempre em um único sentido, o que impede que o pesquisador possa conseguir precisões suplementares. Krispka, Scheller e Bonotto (2015, p. 57) explicam:

As informações ou dados coletados podem ser obtidos e analisados de várias maneiras dependendo do objetivo que se deseja atingir. Em um estudo qualitativo a busca por dados na investigação leva o pesquisador a percorrer caminhos diversos, isto é, utiliza uma variedade de procedimentos e instrumentos de constituição e análise de dados. Os instrumentos para constituição de dados geralmente utilizados são: questionários, entrevistas, observação, grupos focais e análise documental.

Nessa perspectiva, considera-se que o documento é uma fonte concebida socialmente. Portanto, a análise dos relatórios de monitoramento e avaliação da execução dos planos de educação pode contribuir na percepção dos discursos e narrativas que traduzem as relações estabelecidas na sua formulação, permitindo desvelar incongruências e disputas (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005), assim como inovações e continuidades inerentes ao processo de construção da gestão democrática da educação e das políticas educacionais dos municípios pesquisados.

Metodologicamente, a dissertação foi organizada em quatro seções: a primeira, introdutória; a segunda discute a participação social e o conceito de planejamento educacional a partir da Constituição Federal de 1988, considerando o contexto federativo e a participação social instituídas.

A terceira seção busca discutir os conceitos de monitoramento e avaliação no âmbito do PNE (2014-2024), suas implicações para os entes federativos municipais, identificar os sujeitos sociais coletivos envolvidos nesse processo, além de apresentar uma breve contextualização regional e educacional da Zona da Mata Mineira, *locus* de realização da pesquisa.

A quarta seção analisa os sujeitos sociais coletivos que comparecem com maior frequência nos relatórios, com vistas a discutir seu caráter participativo e seu papel no contexto federativo brasileiro, no que se refere ao planejamento educacional.



## **2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO**

A Constituição Federal de 1988 representa um marco importante na luta de parte da população brasileira pelo fim do regime autoritário (1964 a 1985), que caracterizou o intuito de construir um país mais justo e democrático, atuando no desenlace dos embates que marcam essa conjuntura, os sujeitos, grupos e entidades sociais organizados.

Reconhecendo o Brasil como Estado democrático de direito, a CF/88 estabelece, no artigo 211, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). Nessa perspectiva, define a educação como direito fundamental do sujeito, dever do Estado e da família.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90 de 2015) (BRASIL, 1988).

Na tentativa de assegurar, em todos os níveis de governo, as condições fundamentais à concepção de uma política compromissada com os preceitos democráticos que propaga, o texto constitucional aborda o planejamento das ações do poder público, definindo-o como condição primordial à formulação das políticas de Estado.

O Estado federativo pode ser traduzido como “uma aliança ou união de Estados, uma forma de organizar territorialmente do poder” (VARGAS, 2012, p. 44). Na sustentação desses poderes, a organização político-territorial do Estado funda-se no compartilhamento da legitimidade e das decisões coletivas entre os diferentes níveis de governo, gerando uma estrutura de poder partilhada.

Nesse aspecto, para melhor coordenar a educação nacional, no seu artigo 214, a CF/88 estipula a necessidade de elaboração do Plano Nacional de Educação, de vigência decenal, com objetivo articular o sistema nacional de educação, regulamentado em lei, e que deve se efetuar em regime de colaboração (BRASIL, 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional – EC Nº 59/2009).

Dessa forma, à medida que busca garantir que a efetividade do plano transcorra de forma integrada, envolvendo a participação das três esferas de poder, concomitantemente, a CF/88 reforça o princípio de gestão democrática do ensino público e delinea a concepção de planejamento basilar das políticas educacionais, sinalizando o abandono do planejamento de

perspectiva normativa tecnocrática, e a adoção do planejamento participativo democrático por parte do Estado.

A CF/88 avança em relação à perspectiva normativa e centralizadora do modelo de planejamento tradicional arraigado na estrutura estatal, cuja origem remonta o período 1939-1945, quando, durante a Segunda Guerra Mundial, o governo de Getúlio Vargas passou a adotar “o modelo de planejamento enquanto instrumento na estruturação da política estatal” (IANNI, 1971, p. 43).

Dessa forma, a década de 1930 marca o “início da construção da cultura e da prática do planejamento governamental” (SOUZA, 2004, p. 6) pelo governo de Getúlio Vargas, que teve por base uma política nacional-desenvolvimentista de cunho intervencionista, com vistas a defender os interesses nacionais, impulsionar a industrialização e o desenvolvimento econômico do país.

Nesse período, os reflexos da depressão econômica de 1929, a quebra da bolsa de Nova York, acrescida à superação do modelo liberal agrário exportador e emersão das forças políticas que deflagraram o Golpe de 1930 no Brasil, oportunizaram a introdução do planejamento no setor econômico estatal.

Nesse contexto, a incorporação do planejamento como mecanismo de operacionalização da política estatal subverteu a lógica administrativa patrimonialista e de troca de favores pela racionalidade científica do Estado burguês. Nesse contexto, a inserção do planejamento da política governamental ocorreu de forma “desigual e fragmentária” (IANNI, 1971, p. 57, grifos do autor), porém, se desenvolveu em conformidade com a realidade do sistema político-administrativo e com os interesses econômicos e hegemônicos do setor privado.

Nessa perspectiva, o planejamento passa a fazer parte da ação governamental, “como técnica ‘mais racional’ de organização das informações, análise de problemas, tomadas de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras” (IANNI, 1971, p. 43, grifo do autor).

O planejamento pode ser compreendido com uma ferramenta de gestão, um processo racional de escolha de meios favoráveis ao alcance, no futuro, de algo que se almeja no presente. Para Ianni (1971, p. 309), enquanto um componente de ação governamental, o planejamento é um “processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder”. Ferreira (2013, p. 66) assinala que, “o planejamento é uma forma concreta de definição das ações e dos meios para seu alcance: ele se propõe a transformar ou consolidar uma determinada estrutura social e econômica”.

A criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1930; a reforma do Ensino do Secundário e do Ensino Superior, conhecida como Reforma Francisco Campos; e a publicação do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, em 1932, em defesa da elaboração de um plano de educação, caracterizam o campo educacional nesse período. O Manifesto chamou atenção da sociedade para as desigualdades e para a desarticulação de esforços nacionais, presumia a organização e estruturação de um sistema de educação. Formulado em defesa da educação pública para todos, o manifesto buscava estabelecer as bases de uma educação nacional.

Assentado o princípio do direito biológico de cada indivíduo sua educação integral, cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com suas aptidões vitais (AZEVEDO, 1932, p. 44).

Referenciando o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, a Constituição de 1934, pela primeira vez, trata, no seu Artigo 150, a respeito da necessidade da formulação de um Plano Nacional de Educação. Considerado de competência da União, o plano abrangeria todos os graus, ramos, comuns e especializados, cabendo ainda, à União, “coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País” (BRASIL, 1934). A Constituição de 1934 foi pioneira em estabelecer o Estado Social brasileiro, e reconheceu a educação como um direito, inaugurando um novo momento para o ensino no Brasil.

Implantando o Estado Novo, Getúlio Vargas outorgou a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 11 de novembro de 1937. Ao contrário da Constituição de 1934, a chamada Constituição de 1937 “marca o golpe de estado de Vargas, dando início ao primeiro regime ditatorial da nação brasileira republicana” (MIRANDA, 2019, p. 182). Após o fim da ditadura Vargas (1937-1945), os princípios estabelecidos na Constituição de 1934 foram retomados pela constituição de 1946.

A partir de 1946 até 1951, objetivando o desenvolvimento das áreas da saúde, alimentação, transporte e energia, o então governo Dutra adotou, na economia, o Plano Salte, criou a Comissão do Vale São Francisco (CVSF) e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), ambos órgãos de planejamento regional.

Entre 1951 e 1954, na orientação da política do Estado, o denominado *Plano de Reaparelhamento Econômico* (Plano Lafer), adotado por Getúlio Vargas, visou ao desenvolvimento industrial do país e à modernização da agricultura, e consistiu em um

programa de organização das políticas setoriais. No entanto, diante a crescente oposição ao seu governo, Getúlio buscou encontrar um grupo político de apoio. Contudo,

em meio à grave crise política desencadeou-se também uma séria crise do café. As exportações do produto caíram 1/3, fruto da reação dos EUA frente à elevação dos preços, que foi considerada por eles uma medida especulativa. Por fim, o atentado contra Lacerda (ferrenho opositor de Getúlio Vargas), no início de agosto de 1954, leva a uma aliança civil militar que prepara um golpe contra o presidente. Sofrendo pressão para renunciar, Getúlio opta pelo suicídio (ARAÚJO, 2015, p.31).

Apontado por alguns autores como a primeira experiência efetiva de planejamento, o Plano de Metas (1956-1961) do governo de Juscelino Kubitschek, de acordo com análise de Frúgoli Junior (1995), caracterizou-se mais como um conjunto metas voltadas ao desenvolvimento de setores específicos (transporte, indústria de base, energia, alimentação e educação), do que propriamente um plano articulado que abarcasse, de forma sistemática, o desenvolvimento nacional em sua amplitude. Oliveira e Cypriano (2014) argumentam que, devido à carência de pessoal técnico para as atividades produtivas, pela primeira vez, a educação aparece como meta setorial em um plano de governo, despontando, assim, como setor necessário para o desenvolvimento do país.

Ao suceder o governo de Juscelino, Jânio Quadros abandonou o Plano de Metas e, por meio do Decreto n. 51.152, de 05 de agosto de 1961, alterado posteriormente pelo Decreto de n. 154, de 17 de novembro de 1961, instituiu a Comissão Nacional de Planejamento (Coplan) para elaborar o Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Antes de sua renúncia, em agosto de 1961, Jânio Quadros criou, através do Decreto n. 1.230/61, a Comissão de Planejamento da Educação (Copled).

Dessa forma, mesmo que a ideia de um plano de educação tenha sido incorporada ao texto da maioria das Constituições Federais, com exceção das Constituição de 1937 (CALDERÓN; BORGES, 2014), é certo que, observada a trajetória histórica do planejamento estatal, a institucionalização do planejamento educacional no Brasil efetivou-se propriamente por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961 - primeira a exigir “a formulação e implementação da educação num instrumento planejado” (KUENZER; CALAZANS; GARCIA, 1996, p. 25).

O modelo de planejamento normativo que, nessa conjuntura, “caracterizado pela sua centralização em um órgão especializado do Estado e pelo esforço em submeter as realidades social e econômica à racionalidade científica moderna” (FERNANDES, 2014a, p. 525), passou a ser oficialmente adotado após a Reunião de Punta Del Este (1961). Estabeleceu, por

meio do acordo *Aliança para o Progresso*, que os países latino-americanos formulassem planos de desenvolvimento como meio de atrair investimentos externos.

Los gobiernos se comprometieron en dicha Carta a llevar adelante la Alianza para el Progreso, un esfuerzo de cooperación económica sin precedentes hasta ese momento entre los Estados Unidos (EE.UU.), los organismos financieros internacionales y los gobiernos de América Latina. Su objetivo era lograr ambiciosas metas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional (LAVALLE, 2011, p. 37).

Para Frúgoli Júnior (1995, p. 8), nesse período “se institucionaliza plenamente o planejamento no aparelho de Estado no Brasil, com a criação de órgãos destinados especificamente a essa finalidade (secretarias, conselhos, assessorias etc.)”. Segundo o autor, a polarização entre as instâncias da área da fazenda e do planejamento pelo controle decisório do planejamento estatal intensifica a prática de cunho centralizador e tecnocrata: “os conflitos de competência entre o Ministério do Planejamento - gradativamente responsável pela definição de diretrizes na área educacional - e o Ministério da Educação, relegado a funções operativas e com o poder decisório bastante reduzido” (FRÚGOLI JR., 1995, p. 8).

Por sua vez, quando João Goulart ascendeu oficialmente à presidência da república, em 1963, o país enfrentava severa crise política e econômica. Na tentativa de manter a governabilidade, Goulart instaurou uma política de conciliação, amparada nas proposições das Reformas de Base e no Plano Trienal.

Formulado pelo então Ministro do Ministério Extraordinário do Planejamento, Celso Furtado, em conformidade com as exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI), e com aceção na racionalidade instrumental, o plano propunha medidas para uma política de redução da inflação, arrocho salarial, limitação do crédito e dos preços, mas não chegou a ser implantado, em decorrência dos conflitos existentes no próprio governo (FRÚGOLI JR., 1995).

No campo educacional, o plano inspirado na Lei de Diretrizes e Bases LDB (Lei n. 4.024/61) consistia em um conjunto de metas qualitativas e quantitativas que, revisado em 1965 e 1966, foi “revogada pela Constituição de 1967” (KUENZER; CALAZANS; GARCIA, 1996, p. 25) três anos após a ditadura civil militar de 1964.

A ideia de uma nova lei ressurgiu como proposição do Ministério da Educação e Cultura em 1967. No entanto, apesar de ter sido discutida em quatro Encontros Nacionais de Planejamento, a referida iniciativa não chegou a se concretizar (BRASIL, 2000).

De acordo com Fonseca (2014, p. 255), “outra decisão da gestão militar foi a sua estreita articulação com organismos internacionais”. Exemplo disso pode ser encontrado nos acordos de colaboração técnica e financeira MEC-USAID, firmados entre os anos de 1964 e 1968, entre o Ministério da Educação e Cultura e a *United States Agency for International Development* (MEC-USAID), que objetivavam, a princípio, reformar o Ensino Superior, a fim de adequá-lo à realidade brasileira.

[...] a primeira estruturação estatal de planejamento global no Brasil optou por ações setoriais no trato das áreas sociais, gerando inclusive uma forte dualidade de orientações dentro do próprio governo. No caso do setor educacional, contemplado no planejamento global como basicamente formador de recursos humanos necessários ao processo de modernização econômica do país, implantou-se uma orientação seletiva, com forte ênfase profissionalizante e privatista (FRÚGOLI JUNIOR, 1995, p. 9).

Enfatizando tecnicismo e desenvolvido sob a orientação dos EUA, atrelado ao desenvolvimentismo dos governos militares, a execução dos acordos MEC-USAID “se caracterizou pela ‘entrega’ do planejamento do ensino brasileiro em todos os níveis aos Estados Unidos” (FRAZON, 2015, p. 40623, grifo do autor).

Entretanto, é importante frisar:

A cooperação de organizações internacionais com os países menos desenvolvidos tem raízes mais profundas. A crise econômica que se estabeleceu no período pós-guerra mundial inaugurou uma nova visão sobre o crescimento das nações. O que era antes considerada uma decisão afeta a cada país, passou a ser tratada como problema de política internacional. Constatou-se, à época, que o crescimento econômico não poderia advir apenas da vontade e das condições domésticas de cada país, mas seria dependente de um sistema global capaz de imprimir um uso racional e equilibrado aos fatores de crescimento. Tratava-se de uma estratégia pragmática de monitorar o progresso dos países, que se convencionou chamar de realismo econômico (FONSECA, 2014, p. 256).

Durante o regime militar, devido às medidas implantadas, a indústria brasileira experimentou um novo ciclo crescimento e mudanças coordenado pelo Estado, que desempenhou um papel central na expansão do mercado interno e na promoção de exportação de produtos manufaturados.

O ano de 1967 tem como marco a entrada, em vigor, da Constituição de 1967, e a ascensão de Costa e Silva à presidência da república, com promessa de diálogo e tolerância

com a oposição, mas seu governo se caracterizou como um dos períodos mais duros da ditadura, com a edição do Ato Institucional nº. 5 (AI-5)<sup>1</sup>, em 13 de dezembro de 1968.

Sob o comando do governo Médici<sup>2</sup> (1969-1974), o país viveu a euforia do chamado *milagre econômico*, motivada pela entrada de capital estrangeiro no país; instalação de multinacionais; e pelo financiamento, por parte do Estado, de obras de infraestrutura, construção de usinas hidrelétricas, projetos industriais e agrícolas. Em crescimento, a economia do país oferecia novas oportunidade de emprego à população.

Os primeiros empréstimos concedidos ao Ministério da Educação ocorreram nesse período, atendendo recomendação do Banco Mundial aos países credores, qual seja, a universalização do ensino fundamental e privatização dos níveis mais elevados do ensino público. Voltadas às demandas sociais, tais orientações tinham finalidade compensatória, uma forma de conter possíveis tensões decorrentes das medidas de ajuste fiscal implantadas na década seguinte. Nesse cenário, enquanto a iniciativa privada obtinha incentivos, subsídios fiscais e repasse de recursos públicos, a escola enfrentava o descomprometimento do Estado com seu financiamento.

A concentração do planejamento educacional no poder executivo central, inicialmente, fragilizou o planejamento em âmbito local e regional, devido à direção centralizada no MEC. Posteriormente, em decorrência da criação de órgãos centrais de política, o próprio MEC acabou sendo esvaziado, perdendo poder sobre o planejamento de sua política. Como desdobramento,

a partir da década de 1980, a tentativa de liberalização operada no interior do Estado Brasileiro, vem promovendo mudanças na política do planejamento educacional: passou-se a criticar abertamente o planejamento de “gabinete”, postulando um planejamento “participativo” (NEVES *et al.*, 1984, p. 61, grifos dos autores).

---

<sup>1</sup> O Ato Institucional nº 5, AI-5 autorizava o presidente da República, em caráter excepcional e, portanto, sem apreciação judicial, a: decretar o recesso do Congresso Nacional; intervir nos estados e municípios; cassar mandatos parlamentares; suspender, por dez anos, os direitos políticos de qualquer cidadão; decretar o confisco de bens considerados ilícitos; e suspender a garantia do habeas-corpus (D'ARAUJO [s.d.]). Mais informações em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5>.

<sup>2</sup> De 1967 a 1973, o Brasil alcançou taxas médias de crescimento muito elevadas e sem precedentes, que decorreram, em parte, da política econômica então implementada, principalmente sob a direção do Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Neto, mas também de uma conjuntura econômica internacional muito favorável. Esse período (e por vezes de forma mais restrita os anos 1968-1973) passou a ser conhecido como o do *milagre econômico brasileiro*, uma terminologia anteriormente aplicada a fases de rápido crescimento econômico no Japão e em outros países (FGV [s.d.]). Mais informações em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>.



Sintetizando o que consistiu o planejamento educacional no período de 1930 a 1970, Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 2) apontam que “a educação brasileira caminhou no descompasso da maioria dos países e divorciada, não só dos demais setores da sociedade, mas, também, dos avanços da própria concepção de planejamento”.

Na época, para além das severas críticas ao planejamento, a promulgação da Lei da Anistia (Lei n. 6.683/79) e o reordenamento da política representativa, em 1979, pôs fim ao sistema bipartidário que, imposto por meio do AI-5, e sancionado pelo governo do presidente Costa e Silva, refletiu diretamente no processo de abertura democrática. Isto porque

[...] os militares não transferiram todo o poder ao partido do governo (Arena, depois PDS). Eles conservaram posições estratégicas no aparelho do Estado e sua capacidade de vetar certas iniciativas dos políticos civis em temas constitucionais e institucionais, como se viu na década de 1980 (CODATO, 2005, p. 174).

Nesse contexto, à medida que a transição para o regime democrático se tornava mais evidente, “o processo de distensão se tornou mais abrangente com os movimentos sociais (greves, movimentos de bairro, contra a carestia)” (SANTOS, 2011, p. 2).

A desaceleração do crescimento da economia brasileira, no início da década de 1980, marcou a expansão crise econômica e política que, de acordo com Ferreira (2014, p. 61), caracterizou-se “como um período de recessão econômica decorrente da alta taxa inflacionária e da dívida externa [...] de suposta falência do Estado”. No âmago da referida crise, registra-se o fim do consenso dos setores dominantes em relação ao modelo de desenvolvimento, e o aumento da pressão das classes populares pelo reconhecimento de seus direitos sociais, políticos, econômicos.

Com o aumento da insatisfação da população diante da incapacidade dos governos de reverter a crise fiscal, os outrora planos de desenvolvimento econômico tornam-se planos de estabilização econômica. Dessa forma,

[...] o Brasil que adentrou a década de 1980 era um país com fortes desequilíbrios no setor público e no endividamento externo. Fatores estes que, combinados com a difícil situação social (que ajudaram a agravar), fragilizaram de tal maneira a estratégia econômica da Ditadura e influenciaram diretamente em seu declínio político (MINTO, 2013, p. 249).

Segundo Fonseca (2014), a grave crise econômica da década levou o Brasil a recorrer aos créditos de Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, intensificando a relação de cooperação dos Organismos internacionais no país. Por sua vez,

“na qualidade de credores, as duas agências passaram a coordenar programas de ajustes no campo econômico. No setor social, o Banco incrementou o financiamento de projetos, inclusive para a educação básica” (FONSECA, 2014, p. 25).

Assim, “sob o silêncio da nação amordaçada” (ROMÃO, 2008, p.113), enquanto transcorria a passagem para o regime democrático, iniciava-se, no Brasil, a implantação de políticas inspiradas no neoliberalismo globalizante. Resultado de uma transição conciliatória, o processo de redemocratização do país possibilitou, em muitos casos, “a impunidade dos seus crimes e a sua manutenção em postos de poder [...]. A abertura consentida, acompanhada por uma auto anistia, garantiu espaços de poder e permanência na cena política aos militares e apoiadores do regime autoritário” (SCHWINN; SCHMIDT, 2015, p. 47). Construída sobre as bases burocráticas do período autoritário, segundo alguns estudiosos, a democracia brasileira não está consolidada, configurando-se, portanto, em uma democracia inacabada.

Todavia, “a crise brasileira não era [...] um evento isolado, mas resultava da própria conjuntura capitalista internacional, que exigia mudanças estruturais para garantir a acumulação e expansão de capital” (MINTO, 2013, p. 249). Cunhado no bojo dessa conjuntura, implantado entre os anos de 1984 a 1991, o Projeto de Ensino Básico Urbano para as regiões urbanas, Norte, Centro-Oeste – Monhangara, objetivou a transferência da tecnologia de planejamento estratégico às secretarias de Educação. Na prática, o programa possibilitou melhoria da infraestrutura escolar, sem que a transferência do planejamento se efetivasse, mas “o planejamento educacional adentra a década de 1990 sob influência direta do Banco Mundial” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 75), que passa “a atuar no financiamento de projetos pontuais de reordenamento da gestão educacional brasileira por meio da institucionalização do planejamento educacional” (SCAFF, 2007, p. 336).

Sob a coordenação ministro Bresser-Pereira, formulado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), sob a justificativa de flexibilização e descentralização, a administração pública, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) propugnou a substituição da abordagem burocrática pela abordagem gerencial, e implantação da Nova Administração Pública (NGP).

Esses posicionamentos inauguram uma nova fase no cenário institucional, político e administrativo brasileiro. Do ponto de vista institucional, a Constituição Federal de 1988 aponta uma diretriz democrática, por meio do protagonismo decisório da sociedade civil e outra, pautada na perspectiva da performatividade capitalista, adotada pela reforma do Estado (GUEDES; BARBALHO, 2016, p. 135).

Nesse contexto, compelida pela EC n. 19, de 04 junho de 1998, que “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências” (BRASIL, 1998), além de introduzir a eficiência como princípio da administração pública, a Reforma do Estado promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) reforçou o processo de globalização da economia em expansão no país.

Ideologicamente neoliberal, a onda de reformas que marca esse período ressignificou a ideia de administração pública, que passa a ser percebida a partir de significantes de eficiência, eficácia, competitividade, flexibilidade, sustentabilidade, baseada em uma política de controle dos resultados que, no campo educacional, se exprime pela implementação de políticas de avaliação institucional.

As reformas dos anos 1990 contribuíram para o esmaecimento da noção de direito e da concepção de público que nos anos de 1980 orientou o processo constituinte brasileiro. Esse esmaecimento contribuiu para instaurar uma nova relação entre sociedade civil e Estado bastante ambígua e temerária, considerando o quadro de desigualdade econômica, geográfica e social do país. O processo de privatização de alguns serviços públicos como telefonia, energia, água e esgoto, variando em alguns estados e municípios, estabeleceu novo comportamento entre o cidadão e a oferta de bens e serviços essenciais, que passou a ser ditada por uma dinâmica de mercado (OLIVEIRA, 2015, p. 630-631).

Aliado ao processo de reestruturação produtiva capitalista, de acordo com Fonseca e Ferreira (2011), o Estado reformado configura-se como um Estado gerencial posto que, assim como as organizações do setor privado,

[...] pretende desenvolver uma gestão econômica eficiente e busca avaliar os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos por meio das agências reguladoras nos âmbitos federal e estadual, baseadas no princípio da autonomia e da manutenção de relações equilibradas com o Governo, os usuários e as concessionárias dos serviços públicos. O planejamento estratégico, em sua modalidade gerencial, foi o instrumento escolhido para organizar as ações de forma racional e descentralizada (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 79).

Nesse cenário, decorrência da crise econômica que o Brasil enfrentou ao longo da década de 1980 e da descrença no planejamento normativo, os governos de países latino-americanos requeriam referências que permitissem lidar com as incertezas de uma sociedade cada vez mais complexa. De acordo com Gentilini (2014, p. 583),

[...] o Planejamento Estratégico Situacional PES passou a ser percebido como “uma alternativa viável e eficaz em contextos de crise e de necessidade de se garantir a governabilidade sem que os objetivos de mudança política e social fossem abandonados e os países se rendessem à onda neoliberal, a qual cresceu com a globalização econômica e o enfraquecimento da capacidade de intervenção do Estado.

Criado pelo economista Carlos Matus, crítico do planejamento normativo por seu viés determinista e economicista, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) é um modelo de planejamento que, mais que exigir conhecimento técnico, provoca a criticidade do planejador, que deve se utilizar de conhecimentos da sociologia, psicologia, economia, e de outras áreas para compreensão de realidade. O planejamento estratégico constitui-se, assim, como um método flexível, capaz de se adequar a uma sociedade em constante mudança. Misoczhy e Guedes (2011, p. 13) explicam que o PES “é um instrumento não apenas para o planejamento governamental, mas para o planejamento público em sentido mais amplo, incluindo o planejamento realizado em organizações públicas – nos três níveis de governo –, e também em organizações da sociedade [...]”.

Dessa forma, em um esforço de modernização do planejamento, por meio do seu Art. 165, parágrafo 4º, a CF/88 estabeleceu que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo legislativo (BRASIL, 1988). Determina, ainda, que para serem aprovadas, as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, quando incompatíveis com o plano plurianual, “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (BRASIL, 1988).

Essa vinculação dos planos aos instrumentos de gestão municipal torna-se “referência para o planejamento de um setor da ordem social – o setor educacional” (BRASIL, 2014, p. 10). Nessa lógica, o artigo 214 da CF/88, alterado pela EC nº59, preconiza a formulação de um plano nacional de educação, de duração decenal, com a finalidade de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração, e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, de forma a assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em todos os níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos (BRASIL, 1988).

Visando a viabilizar essa articulação, em virtude do término da vigência do PNE 2001-2010, o MEC orienta que, no decorrer da vigência do Plano Nacional de Educação, haja

apoio técnico-financeiro aos Municípios, e que constem, no orçamento da União, os recursos necessários à execução dos planos de educação (BRASIL, 2014).

Reforçando a nova concepção de planejamento educacional, o Plano decenal de educação, constitucionalmente, é apresentado como instrumento de planejamento do Estado, abrangendo todos os níveis, etapas e modalidades do ensino no território nacional (BRASIL, 2016).

Formulada democraticamente, essa concepção de planejamento altera significativamente a tradição na condução da política educacional brasileira, demandando um modo de planejar capaz de atender ao exercício de um pensar reflexivo, condizente com as diretrizes que estabelecem o fazer coletivo (GUEDES; BARBALHO, 2016).

Nesses moldes, mais que exigir a continuidade das ações, o planejamento educacional não se subordina aos planos de governos datados, e tende a não ser conduzido conforme modelo burocrático patrimonialista, clientelista e transitório (GUEDES; BARBALHO, 2016). Posto que de caráter participativo,

[...] o Plano Municipal de Educação é de todos que moram no município; portanto, todas as necessidades educacionais do cidadão devem estar presentes no Plano, o que vai muito além das possibilidades de oferta educacional direta da Prefeitura. Também não se trata do plano de uma administração da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Educação, pois atravessa mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação (BRASIL, 2014, p. 7).

Resultado de um esforço que envolveu a gestão das três esferas de governo e representações dos diversos segmentos da sociedade, o plano não deixa de conferir peso e importância ao papel dos dirigentes municipais. Isto porque “a relação de interdependência entre os planos é uma relação de planejamento estratégico nas políticas públicas, sendo esse planejamento uma das mais importantes ferramentas administrativas, pois estabelece caminhos que orientam os gestores públicos na condução das atividades” (TORRES; MALTA, 2014, p. 5).

Dessa forma, mais que orientar os gestores públicos, acredita-se que se busca garantir, por meio dessa relação de interdependência, a efetivação da política educacional de uma forma democrática e colaborativa, conforme estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/96). A LDB em vigor, ao referenciar a CF/88, reforça a determinação de “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996).

Complementando o inciso III do artigo 10, a lei dispõe que os Estados se incumbirão da elaboração e execução de políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios. Além disso, o artigo 11 responsabiliza os Municípios pela organização, manutenção e desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, articulando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (BRASIL, 1996).

No entanto, mesmo com todo o arcabouço jurídico normativo constitucional que ampara o plano, percebe-se que somente diante da realidade na qual a política educacional se manifesta, realidade na qual o plano também se insere e busca orientar, é que a necessidade ou não de sua adequação emergirá.

Assim, não podemos perder de vista que, na realidade, a execução do plano é permeada por fragilidades, incertezas imprecisões, imprevistos, e até mesmo por rejeições dos diversos atores (MATUS, 1991). Enquanto instrumento norteador da política educacional, o plano faz a mediação entre o conhecimento e a ação, mas “tal mediação não se produz através de relação simples entre a realidade e as ciências, porque o conhecimento da primeira vai além do âmbito tradicional da segunda” (MATUS, 1991, p. 115). O autor explica, ainda, que

[...] um plano não deve cobrir todo o universo teórico de possibilidades que o futuro oferece e, por razões práticas, explora apenas algumas. As demais permanecem na nebulosidade do futuro. O plano fecha um espaço de possibilidades que a realidade mantém abertas. Embora isso seja, a nosso ver, totalizante, satisfatório e pouco vulnerável, sempre será incompleta, pois, refere-se apenas a uma das interpretações das muitas outras possíveis que o futuro encerra (MATUS, 1991, p. 132).

Tal assertiva demonstra que, mesmo em execução, o plano não deve se fechar à realidade, ao contrário, deve permanecer aberto à necessidade de alterações e adaptações manifestas (MATUS, 1991).

Diante do exposto, adota-se o entendimento de que “o planejamento consiste na elaboração e execução do projeto de transformação da educação que temos para a educação que queremos, constituindo no referencial legal e político para o processo de tomada de decisão” (BRASIL, 2014, p. 37). Dessa forma, repleto de intencionalidade, “o planejamento voltado para transformação da realidade exige direção, definida pelo conjunto da sociedade, consequentemente exige também integração, articulação e continuidade” (KUENZER; CALAZANS; GARCIA, 1996, p. 72).

Não obstante, historicamente, a experiência do Brasil, na utilização do plano como instrumento norteador das políticas públicas, em geral, caracteriza-se pela “[...] fragilidade do

processo de implementação do planejamento, expressa na criação de sucessivos planos de curto ou médio prazos (que não se articulavam nem incorporavam conquistas ou reveses anteriores), foi agravada pela descontinuidade na orientação política dos vários governos [...]” até mesmo durante o período da ditadura militar (FRÚGOLI JR., 1995, p. 16).

A respeito de tal tradição, Saviani (2010, p. 784) pontua que, sucessivamente, os governantes querem deixar a sua marca, pois cada um “quer fazer a sua reforma. Com isso, interrompe o que havia sido iniciado na gestão anterior e a educação fica marcando passo, já que se trata de um assunto que só pode ser equacionado satisfatoriamente no médio e longo prazo, jamais no curto prazo”.

Notadamente durante os governos Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007) há um processo de intensificação de reformas nas áreas econômica, social e política. A realização das reformas na sociedade brasileira tem como parâmetro as condicionalidades provenientes dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais. A reforma educacional, portanto, é uma das componentes dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais, bem como do processo de reforma e modernização do Estado brasileiro (FIGUEREDO, 2009, p. 1125).

Por certo que a descontinuidade se caracteriza como uma marca da condução das políticas públicas do país, mas tal circunstância explica, em parte, a realidade educacional brasileira, haja vista que, nessa discussão, não se pode deixar de considerar as consequências das ações desenvolvidas pelos organismos internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) sob a política econômica e educacional do país.

Observa-se, ainda que, no Brasil, repetidamente, as “políticas e os planos educacionais, implementados em nível do Estado, [...] acompanham as vicissitudes da sociedade brasileira na falência de não consolidar, até hoje, uma sociedade democrática e de não incorporar amplos setores populares a um projeto superior de país” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 112).

Balizada em princípios constitucionais, a construção de uma sociedade democrática reclama à participação diversos sujeitos coletivos sociais na formulação das políticas públicas e sua execução. De acordo com Gohn (2004), assim como não é possível uma sociedade democrática sem a participação de indivíduos ou grupos sociais organizados, a mudança de uma sociedade não ocorre “apenas com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade” (GOHN, 2004, p. 24). Desse modo, no que compreende o campo educacional, o monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação representam importante passo nessa construção.

## 2.1 A construção da participação social no panorama político brasileiro

O tema da participação tem origem diversa, e assume diferentes abordagens e significados nas Ciências Sociais. A participação, segundo Bordenave (1994), consiste em fazer parte, tomar parte de algo ou em alguma atividade, e pode se configurar a partir de um processo passivo ou ativo. A participação ativa tem como característica o cidadão engajado.

A participação se desenvolve sob duas bases complementares: “uma base afetiva – participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros – e uma base instrumental – participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos” (BORDENAVE, 1994, p. 16). Assim, não se configura apenas como um mecanismo para resolução de problemas, mas se trata de um caminho natural, que permite ao homem “afirmar-se a si mesmo [*sic*] e dominar a natureza e o mundo” (BORDENAVE, 1994, p. 16), e se desenvolve de acordo com o processo histórico político de cada sociedade. O autor analisa que a *participação* seria *simbólica* na medida em que membros que não integram a direção de uma organização não influenciam a tomada de decisões, e seria *real* quando os membros não dirigentes influenciam as decisões importantes das organizações.

No entendimento de Bordenave (1994), a participação divide-se em microparticipação e macroparticipação. A participação em nível micro ou microparticipação seria a participação em uma atividade comum, na qual as pessoas não buscam unicamente benefício próprio e imediato como, por exemplo, construção de escolas, pavimentação de ruas, ou aumento de salário. Por outro lado, a participação em nível macro ou participação social implica uma visão da sociedade como um todo, e se efetiva como possibilidade de intervenção das pessoas nas lutas políticas, sociais e econômicas de uma nação. A microparticipação seria caminho para a macroparticipação e, dessa forma, a participação em nível comunitário seria a melhor preparação para a participação em nível da sociedade global.

Nessa perspectiva, o autor analisa que o fracasso das estratégias centralizadoras na mobilização dos recursos econômicos e no desenvolvimento de ações específicas para a tomada de decisão em nível local sinaliza que, mais que uma necessidade “política” (grifo autor), a participação seria uma necessidade política (BORDENAVE, 1994, p. 14). No âmbito político, ressalta que “a participação garante o controle das autoridades por parte do povo [...]. Quando a população participa da fiscalização dos serviços estes tendem a melhorar a qualidade e oportunidades” (BORDENAVE, 1994, p. 13).

As reflexões de Milani (2008) corroboram com a visão de que a participação social diz respeito à democratização dos processos políticos decisórios, e aponta que



[...] a participação social cidadã é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas determinadas (provenientes da “qualidade” da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições como o Estado. A participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão); logo, a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas, também, por relações de conflito e pode comportar manipulação (MILANI, 2008, p. 560, grifo do autor).

De acordo com Gohn (2004), o tema vem sendo associado a diferentes acepções, recebendo várias nomenclaturas, como participação popular, participação social, participação política, participação democrática, participação comunitária, e até mesmo inclusão social. Esse amplo leque de nomenclaturas, algumas vezes, representa formas idênticas de atuação da sociedade civil (GOHN, 2004).

Desencadeado pela articulação de dois segmentos sociais distintos, o conceito de sociedade civil na América Latina ressurge como um conceito tripartite, adaptado às formas de diferenciação entre a sociedade, o Estado e o mercado, que se efetivou no continente ao longo do século XX. Nessa conjuntura, o termo *participação* é vislumbrado como possibilidade de diferenciação entre os novos atores sociais emergentes e os interesses do mercado econômico e do Estado ditatorial (GOHN, 2012).

A princípio, o conceito de participação teve caráter eminentemente popular, e apoiava-se em um discurso da participação como luta por justiça social e viabilização das pautas por acesso a serviços públicos e direitos sociais e visava, portanto, à emancipação das camadas populares. Esse entendimento desenvolveu-se no bojo da teoria da libertação, com o propósito de tornar o povo sujeito de sua própria história, representantes de seus próprios interesses (LAVALLE, 2011).

A esse respeito, Rocha (2008) indica que, em uma perspectiva histórico-cultural, a participação social sempre existiu no país. A autora lembra que a nossa história política é marcada por diversas manifestações populares que demonstram a capacidade do povo de se organizar e lutar por direitos políticos e sociais. Exemplo disso está na Constituição Cidadã de 1988, que instaurou um novo conceito de participação na formulação das políticas públicas.

Segundo Rocha (2008), até o início da década de 1960, o Brasil vivenciou uma multiplicidade de lutas populares, como o movimento da Reforma Agrária, por habitação, pela redução da tarifa de transportes públicos e outros. Lembra, ainda, que o governo populista de Getúlio Vargas legou a uma parcela da população a *cidadania regulada*, cujo símbolo era a

carteira de trabalho, em um contexto no qual apenas o trabalhador era reconhecido como cidadão.

Em decorrência da instauração da ditadura civil-militar, “canais formais de manifestação e diálogo foram fechados, ficando os movimentos populares e organizados da sociedade à deriva, isto é, sem alternativas consideradas lícitas para a canalização de suas insatisfações e demandas ao Estado” (ROCHA, 2008, p. 133). Apesar da forte repressão dos governos militares às lutas e às manifestações populares contrárias ao regime de exceção, a luta por maior participação popular na vida pública despontou nos anos de 1970, no bojo da resistência ao regime ditatorial, e se estendeu ao longo dos anos 1980, na luta pelos direitos sociais (ROCHA, 2008).

No final de 1970, o conceito de sociedade civil foi definitivamente incorporado ao vocabulário político da época, e logo passou a ser objeto de estudos, sendo utilizado politicamente como sinônimo de participação e organização da população civil. Naquele contexto, sociedade civil é concebida como possibilidade de luta contra as condições impostas pelo Estado antidemocrático.

Segundo Gohn (2004), o conceito surge como forma de organização popular independente do Estado, e ao mesmo tempo, de rejeição às alianças espúrias, mecanismo encontrado por alguns grupos da sociedade para evitar a reprodução de práticas consideradas ultrapassadas e/ou autoritárias. Sob este ponto de vista,

[...] a democracia direta e participativa, exercitada de forma autônoma, nos locais de moradia, trabalho, estudo etc. era tida como o modelo ideal para a construção de uma contra hegemonia ao poder dominante. Participar das práticas de organização da sociedade civil significava um ato de desobediência civil e de resistência ao regime político predominante (GOHN, 2004, p. 22).

Na transição entre a década de 1980 e 1990, a atuação dos movimentos sociais urbanos juntou-se às reivindicações dos chamados novos movimentos sociais<sup>3</sup>, que lutavam

---

<sup>3</sup> Os novos movimentos sociais surgiram principalmente na América Latina, a partir da década de 1970, muitas vezes se identificando com movimentos populares, ou mesmo deles se diferenciando, especialmente por serem mais duradouros do que estes últimos, mas com uma agenda ampla de lutas sociais, de caráter reivindicatório e político, no sentido de visar influir nas decisões e rumos políticos do país, ou mesmo contestatório e revolucionário em relação ao sistema econômico e social vigente. Esses novos movimentos sociais defendem livre organização, autogestão, democracia de base, direito à diversidade e respeito à individualidade e à diferença, questões ecológicas, de gênero, etnia, sexo etc. (RADIN; CORAZZA, 2018, p. 1601 [Edição Kindle]).

pelo reconhecimento dos direitos sociais ampliando o discurso reivindicatório por justiça social e mais liberdade. As discussões, antes polarizadas pelos sindicatos e partidos políticos, eram deslocadas, levando à fragmentação que se denominou sujeito social histórico<sup>4</sup>.

Para além das questões de classe, os novos movimentos sociais lutaram por direitos sociais de caráter identitário, ambiental, imigrante, deficiência física, étnico-raciais, de gênero, religião, etc. Com a redemocratização do país, novos e antigos movimentos sociais passaram a focalizar suas ações na sociedade política, especialmente na disputa pelas políticas públicas. Assim, o conceito de participação ganhou força no cenário nacional, posto que, com a queda do regime civil-militar, o movimento em torno da aprovação da CF/88 emerge de um projeto de sociedade democrática.

Nos artigos 204 e 227, a Carta Constitucional assegura a participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa (municipal, estadual e federal) (ROCHA, 2009, p. 5).

À medida que os movimentos sociais se expandem e se diversificam, em associações, instituições e organizações não governamentais, intensifica-se seu poder de mobilização, de forma que “o ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da constituinte e a participação, outrora popular, tornou-se cidadã” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p. 117). Tal significado assumido, pela participação, imprimiu cunho de *progressiva liberalização*, associando-se ao ideal classista dos partidos, mais adequado à disputa do processo constituinte (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011).

Nesse aspecto, como órgão colegiado que antecede a CF/88, quando da sua institucionalização, o conselho passa por uma verdadeira revolução, assumindo uma nova configuração (CICONELLO, 2008). Concernente ao desafio de instrumentalizar a democracia participativa instituída pela Constituição de 1988, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas foram criados nas três esferas de governo, como instâncias colegiadas constituídas por representantes da sociedade civil e do poder público no âmbito das políticas sociais. É relevante lembrar, ainda, que

---

<sup>4</sup> Por sujeito histórico social, Carmelatto (2013, p. 19) entende “o homem na sua condição individual e coletiva, o qual, independentemente da sua consciência, é um ser que contribui no processo histórico [...] ou seja, é um agente de transformação social”.

[...] os conselhos, as ouvidorias, o orçamento participativo, as comissões de legislação participativa são apenas alguns dos mecanismos criados em decorrência da abertura democrática e do sistema estabelecido pela Constituição de 1988, baseada em princípios que permitem a criação, a renovação e a reinvenção constantes das formas de participação da sociedade nos atos do Estado (MACEDO, 2008, p. 191).

Avritzer (2007) assinala que a participação democrática no Brasil se realiza pela presença da sociedade civil nas políticas públicas e na ampliação das instituições participativas. Nesse cenário, ao tornar-se mais ampla na prática e nos discursos, uma multiplicidade de atores atribuiu, à cidadania, o mesmo sentido que a autonomia detinha década de 1980 (GOHN, 2004). Nesse período, os atores sociais vinculados à participação popular passaram a incorporar o novo discurso de participação cidadã. Com esse novo viés ideológico, a ideia de participação foi incorporada ao texto constitucional, passando a institucionalizar os conselhos como instâncias na viabilização da gestão democrática das políticas públicas.

Essa reconfiguração do cenário político também é observada por Avritzer (2012), que assinala que, especialmente no Brasil, a atuação das ONGs caracterizou-se pelo discurso de reivindicação da sociedade civil por uma participação autônoma na vida pública. Entretanto, a sociedade civil, que defendeu fortemente a ideia de autonomia em relação ao governo, também reivindicou ordenações híbridas, como participação junto às instituições públicas durante o processo constituinte.

Traduzidas no texto constitucional, tais contradições sinalizam as mudanças decorridas na conjuntura sociopolítica e econômica brasileira, a partir da década de 1990, conforme reflexão de Teixeira (2007, p. 154):

[...] a trajetória dos anos 1990, todavia, não seguiu o ideário da Constituição, instaurando uma conjuntura de reformas, antes mesmo da implementação dos princípios constitucionais – uma reestruturação conservadora que inviabilizou suas tendências progressistas.

Essa mudança teve como pano de fundo a introdução de outro modelo de sociedade democrática no cenário nacional. Tal modelo foi desenvolvido a partir de reformas caracterizadas por uma nova concepção de “enfrentamento da questão social pelo capital e Estado” (TEIXEIRA, 2007, p. 155), de promoção de privatizações, transferência de responsabilidades para a sociedade civil ou de corresponsabilização do setor privado e não privado, objetivando reduzir a demanda social do Estado (TEIXEIRA, 2007). Atuando na propagação de uma nova ideia de participação da sociedade civil, como mediador da relação

entre Estado e iniciativa privada por meio da chamada parceria, o Terceiro Setor promove o repasse do fundo público ao setor privado, transferindo a responsabilidade social do Estado para o indivíduo (MONTAÑO, 2005). Compreende-se que se trata de

[...] uma forma de transmutar problemas sociais em assunto privado, de responsabilidade da família, comunidade, organizações não-governamentais, redirecionando a participação popular sugerida pela Constituição ao processo de implementação das políticas, inclusive com trabalho voluntário, recursos e infraestrutura da sociedade civil, ou seja, em cooperativismo, em solidariedade entre sujeitos antagônicos (TEIXEIRA, 2007, p. 155).

Decorrente do processo de globalização econômica que disseminou o ideário político liberal privatizante, de redução do Estado e livre mercado, tais reformas, incentivadas pelos organismos financeiros internacionais desde a década de 1980, baseiam-se nas reformas implantadas na Grã-Bretanha, pela ministra Margareth Thatcher; e nos Estados Unidos da América, pelo governo de Ronald Reagan, no final da década de 1970.

Esse neoliberalismo renovado se disseminou pelo mundo “ocidental” sob o impulso dos governos inglês e norte-americano e das agências econômicas multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Adotou uma perspectiva puramente mercantil, tendo em vista a produtividade e a rentabilidade do capital e, como horizonte, uma economia globalizada (AVRITZER, 2012, p. 118).

Financeiramente e ideologicamente comprometidos com os organismos internacionais, o Brasil e outros países da América latina foram incentivados a aderir ao novo ideário econômico do capital. Decorrente dessa expansão do liberalismo no Brasil, a partir da década de 1990, sob o paradigma de participação cidadã, uma nova concepção do papel e da natureza do Estado, caracterizada principalmente pela tendência à institucionalização, esse tipo de participação “é entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas por leis” (GOHN, 2002, p. 12). O orçamento participativo desenvolvido pelo programa de governo da administração popular, pelo então governador Olívio Dutra, em Porto Alegre, é um exemplo institucional de participação social na gestão pública (AVRITZER, 2008). Integrando sociedade civil e poder executivo, essa forma de participação coloca em confronto projetos sociais e posições político-ideológicas distintas.

Destaque-se ainda que, na década de 1990, os processos de globalização econômica e as reformas políticas neoliberais desmantelaram boa parte da capacidade de o Estado controlar, via políticas públicas reguladoras, problemas ambientais, assim como problemas de ordem socioeconômicos, como desemprego, pobreza etc. Esse fato abriu espaço para que

organizações da sociedade civil, ONGs, movimentos sociais e ambientalistas ganhassem novos espaços de poder como estruturas instituintes não formais, no lugar de um instituído ausente, o Estado (GOHN, 2002, p. 14-15).

Na segunda metade da década de 1990, “o novo espaço público, denominado público não estatal, onde se situam conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e os representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública” (GOHN, 2004, p. 23) se expande pelo país. De acordo com a autora, nesse cenário surgem desde entidades voltadas à defesa de políticas sociais compensatórias da participação de excluídos, quanto redes, fóruns sociais que lutam pela transformação social, na perspectiva de emergência de um novo modelo social, balizado pela cidadania, ética, igualdade e justiça social (GOHN, 2004).

Esse processo de *participação-em-espços-participativos* (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p. 117) perpassou a segunda metade do século XX e a primeira década do século XXI. Acompanhando esse movimento, “a literatura acadêmica migrou junto com os atores que passaram a se envolver nesses espaços” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p. 117), fenômeno sinalizado por alguns autores.

Em artigo intitulado *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias*, Milani (2008) analisa, a partir de pesquisas realizadas sobre 10 experiências de participação na América Latina (Argentina, Brasil, Costa Rica e República Dominicana) e na Europa (Alemanha, Espanha, França e Itália), em que medida elas representam inovações nos modos de formular, implementar e monitorar políticas públicas locais.

Para o autor, o processo de expansão da participação na América Latina, assim como ocorrera na Europa Ocidental, esbarra em dois limites críticos: no primeiro limite, a participação desses vários atores sociais é incentivada, mas quase sempre não se desenvolve de forma equitativa. Além disso, com a chamada “parceria” (MILANI, 2008, p. 555, grifo do autor), termo que se origina dos discursos políticos dos atores governamentais e não governamentais, dificilmente a participação social consegue influir no processo de deliberação democrática local na prática. As estratégias de parcerias público-privadas vinculam-se ao pensamento que dissocia a esfera pública do âmbito exclusivo do Estado, incentivando a participação e o fortalecimento do terceiro setor.

A esse respeito, Montañó (2005) “assevera que, a chamada ‘parceria’ não é outra coisa senão o repasse de verbas e fundos públicos no âmbito do Estado para instâncias privadas, substituindo o movimento social pela ONG. E essa verdadeira transferência de recursos públicos para setores privados” (MONTAÑO, 2005, p. 146, grifo do autor).

O segundo limite refere-se ao fato de que a participação dos atores não governamentais, muitas vezes, fica restrita àqueles que são solicitados ou consultados apenas na tomada de decisão. De acordo com o autor, essa forma de participação contribui para uma maior qualidade da transparência dos dispositivos institucionais. No entanto, “ela não garante, de modo necessário e automático, a legitimidade do processo institucional participativo na construção do interesse coletivo” (MILANI, 2008, p. 555).

Segundo Gohn (2011), as ONGs e entidades do terceiro setor, que antes da CF/88 lutavam ao lado movimentos sociais populares, com a redemocratização do país, fortaleceram-se; enquanto os movimentos sociais enfraqueceram-se e tiveram de alterar suas práticas. Esse fenômeno intensificou-se a partir da primeira década do século XXI, quando houve uma redução no número de manifestações populares e uma inversão da relação entre as ONGs e os movimentos sociais.

as ONGs tomaram a dianteira na organização da população, no lugar dos movimentos. Esse processo se aprofundou quando surgiu outro ator social relevante no cenário do associativismo nacional: as fundações e organizações do terceiro setor, articuladas por empresas, bancos, redes do comércio e da indústria, ou por artistas famosos, que passaram a realizar os projetos junto à população, em parcerias com o Estado. Apoiados por recursos financeiros, privados e públicos (oriundos dos numerosos fundos públicos criados) e por equipes de profissionais competentes – previamente escolhidos não por suas ideologias, mas por suas experiências de trabalho –, essas organizações passaram a trabalhar de forma diferente de como os movimentos sociais atuavam até então. O terceiro setor passou a atuar com populações tidas como vulneráveis, focalizadas, grupos pequenos, atuando por meio de projetos, com prazos determinados. Novos conceitos foram criados para dar suporte às novas ações, tais como responsabilidade social, compromisso social, desenvolvimento sustentável, empoderamento, protagonismo social, economia social, capital social etc. (GOHN, 2011, p. 342).

Na prática, a participação perpassa as relações da sociedade civil, “quer seja nos sindicatos, nos movimentos ou em outras organizações sociais, quer seja nos discursos e práticas das políticas estatais, situados no campo das ações das instituições participativas, com sentidos e significados completamente distintos” (GOHN, 2014, p. 64).

Três décadas após a promulgação da CF/88, é notória a multiplicidade de espaços de participação social no âmbito da administração pública, principalmente nas políticas sociais, na assistência social, saúde, educação:

[...] a inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas institucionalidades em mudar a cultura política do país, introduzindo novos

valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais (ROCHA, 2008, p. 136).

No campo educacional, assegurando a interlocução entre Estado e sociedade na orientação dos rumos da vida pública, a Constituição também previu instrumentos de democracia participativa que, regulamentados posteriormente pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96) e leis subnacionais, normatizaram a criação dos conselhos gestores de políticas públicas, canais estratégicos de descentralização da administração pública nos três níveis de governo.

Pertinente às três esferas de governo, o Conselho Nacional de Educação (CNE), os Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e os Conselhos Municipais de Educação (CME), a partir da década de 1990, constituíram-se como espaços consagrados à participação de representantes de diferentes segmentos da sociedade civil no planejamento, controle, implementação, fiscalização das políticas educacionais.

A difusão dos instrumentos de interferência do soberano no âmbito público consiste, pois, em uma prática salutar para o estabelecimento de um Estado concretamente democrático. Onde a prevalência dos interesses da população não constitui apenas — letra de lei a ser proferida em um discurso eloquente, mas se revela inequivocamente na ordem política, reflexo da vontade dos cidadãos como autêntico manancial do poder (DIAS; LOPES; LOPES, 2017, p. 32).

Nesse sentido, além da institucionalização dos conselhos, institucionalizou-se outro espaço participativo: as conferências de políticas públicas. Com função distinta, mas complementar, a conferência possibilita a participação de milhares de pessoas nos debates de proposição de políticas. O processo de realização das conferências inicia na esfera municipal, onde, após o debate propositivo, são eleitos os delegados/as, representantes para as conferências estaduais e sucessivamente para a conferência nacional. Esse processo, geralmente, é promovido regularmente a cada quatro ou dois anos (CICONELLO, 2008).

#### 2.1.1 Conjuntura de elaboração e execução dos planos de educação pós-constituição de 1988

O primeiro Plano Nacional de Educação (PNE 2001/2010) foi aprovado no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 - 2003), por meio da Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. A referida Lei resultou de uma acirrada disputa entre duas proposições de plano: um PNE formulado pela sociedade, e outro PNE encaminhado pelo executivo federal.



Os dois expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, prioridades, diretrizes e metas. A proposta de PNE da sociedade brasileira previa um conjunto de princípios que não foram incorporados no plano aprovado, destacando-se a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do Fórum Nacional de Educação (FNE), a redefinição do Conselho Nacional de Educação (CNE) e a garantia de ampliação do investimento em educação pública para 10% do PIB. A aprovação do PNE foi resultado, portanto, da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica de suas políticas em curso (DOURADO, 2010, p. 18).

Apesar do esforço de articular as proposições sinalizadas pelo projeto da sociedade civil à proposta do executivo, revestido na política governamental, o PNE aprovado representou a continuidade das medidas que já vinham sendo implantadas pelo governo. Nesse sentido, o governo FHC efetivou um amplo processo de reforma ministerial, que teve como estratégia o foco no Ensino Fundamental, a efetivação de instrumento e mecanismo voltados à construção de um sistema de avaliação da educação, o desenvolvimento de políticas integradas, diferenciadas conforme as características de cada nível de ensino, a descentralização da execução das políticas e a revisão do arcabouço legal. Esse processo implicou em emendas de alteração à Constituição Federal de 1988, e em mudanças na Lei de Diretrizes e Bases, que se encontrava em tramitação no congresso, efetivadas por intermédio do MEC (DOURADO, 2016).

Caracterizado pela predominância dos interesses governamentais, o PNE 2001/2010 foi aprovado após passar por nove vetos presidenciais, que impuseram restrições à gestão e ao financiamento da educação (SOUZA, 2014; DOURADO, 2010). Diante dos vetos presidenciais e da falta de previsão de recurso orçamentário, visto que não se considerou o plano no processo de elaboração do PPA, e de suas revisões, na prática, o PNE 2001-2010 não passou de mera formalidade (DOURADO, 2010).

Para Aguiar (2010, p. 711), “os vetos que lhe foram interpostos pelo presidente FHC, antes de sancioná-lo, evidenciam as tensões e os conflitos que estão presentes na luta secular da sociedade brasileira pelo reconhecimento da educação como um direito social”. Segundo a autora, a despeito dos vetos, produto dos embates que perpassaram a sua construção, os objetivos, estratégias e metas do documento incorporaram algumas demandas históricas da sociedade civil. Em uma conjuntura marcada por disputas político-ideológicas e econômicas, mesmo em vigor no período que compreendeu o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2011), o PNE 2001/2010 não se constituiu centro da política educacional.

Rompendo com a lógica das políticas focalizadas, a política do governo Lula teve como foco a Educação Básica, procedeu à criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da Educação (Fundeb), e investiu em políticas de inclusão, diversidade, formação docente e ampliação do Ensino Superior, criando novas universidades e Institutos Federais (IFs). A aprovação da Emenda n. 59/2009 ampliou a obrigatoriedade da educação, que passou a ser dos 4 (quatro) aos 17 anos de idade. Além disso, criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que, em detrimento ao PNE, passou a orientar a política da Educação Básica (DOURADO, 2010). Outro marco desse período foi

[...] a importância das conferências nacionais de educação efetivadas no período, especialmente a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), em 2008, e as Conferências Nacionais de Educação (Conaes) de 2010 e 2014, que foram precedidas por conferências municipais, regionais, estaduais e distrital e que apresentam novas inflexões político-pedagógicas para o campo, contribuindo, desse modo, para a avaliação das políticas e para a discussão do novo PNE (DOURADO 2016, p. 19).

Em síntese, instituído com o objetivo de se transformar no principal instrumento de orientação da política educacional, o PNE 2001/2010, cuja vigência perpassou os dois mandatos do governo do presidente Lula (2003-2011), na prática, não se efetivou como instrumento principal de condução e regulamentação da política educacional.

No caso brasileiro, destacamos que a ação governamental tem tido centralidade nas políticas educacionais, sobretudo as ações e os programas sem uma efetiva articulação com políticas mais amplas, que contem com a participação da sociedade. Neste contexto, o PNE traduz esse movimento, na medida em que se configurou, na qualidade de proposição, como uma política de Estado, mas, na prática, não se traduziu como mecanismo de regulação capaz de nortear as diretrizes de planejamento, gestão e efetivação das políticas educacionais, como se espera de um plano nacional que contribua para o pacto federativo (DOURADO, 2010, p. 688).

Em texto que avalia o PNE 2001-2010, Dourado (2010) aponta como exemplo de limitação o reduzido número de planos estaduais e municipais de educação aprovados no período, embora fosse uma exigência legal, como analisam Scaff, Oliveira e Lima (2018). Segundo as autoras, o ano de 2010 “demarca um momento de intensa mobilização social em torno da construção do novo Plano Nacional de Educação brasileiro, que culminou com a Lei n. 13.005, de 24 de junho de 2014, que aprova o PNE (2014-2024)” (SCAFF, OLIVEIRA, LIMA, 2018, p. 912). As autoras esclarecem que a construção desse plano é promovida pela

Emenda Constitucional n.º 59/2009, que atribui ao PNE o papel de articulador do Sistema Nacional de Educação.

### 2.1.2 Conferências Nacionais de Educação: elo no fortalecimento da participação no planejamento educacional

As conferências são espaços de participação constituídos pelo poder executivo, com o objetivo de formulação de propostas para a política pública de uma determinada área social. De caráter processual e transitório, instituídas com uma finalidade específica, as conferências geralmente ocorrem de forma escalonada, da esfera municipal a federal (SOUZA; LIMA; TEIXEIRA, 2012).

Espaço de ampliação do debate das políticas educacionais, a conferência mobiliza e dinamiza a participação de diferentes sujeitos, congregando-os em torno de um projeto educacional construído em conjunto com o Estado. Para Avritzer e Souza (2013, p. 137), “as conferências nacionais representam um fortalecimento do marco participativo presente na Constituição de 1988”.

Realizada em março de 2010 e sediada em Brasília, a Conae consolidou o ciclo de conferências municipais, estaduais e do Distrito Federal, de caráter preparatório, que antecederam a realização do evento. “A Conae teve como objetivo maior a mobilização social em prol da educação – demanda histórica da sociedade civil organizada, especialmente das entidades representativas do setor educacional” (BRASIL, 2010, p. 18). Na coordenação da CONAE a Comissão Organizadora,

representantes dos executivos nacional, estaduais e municipais, o Legislativo Nacional, os Conselhos de Educação, as entidades representativas de pais/mães, alunos/as e trabalhadores/as em educação, os movimentos ligados à diversidade, as entidades de estudo e pesquisa, o Sistema “S”, as centrais sindicais, as entidades representativas do setor privado da Educação, dentre outras (BRASIL, 2010. p. 17, grifo original).

Articulando diferentes visões e interesses, propostas distintas e conflitantes, impulsionada pela mobilização da sociedade civil, estruturada por meio da realização de seminários, conferências livres e discussões preparatórias das conferências municipais e estaduais que a antecederam, a Conae 2010 contou com a participação de “450 mil delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional” (BRASIL, 2010, p. 8).

Em Minas Gerais foram realizadas 34 conferências municipais e 12 intermunicipais, segmentadas por macrorregião. As etapas municipais foram organizadas em 13 edições

regionais e envolveram 15.134 participantes. A conferência do estadual contou com presença de 1.200 pessoas, entre representantes dos municípios, integrantes da comissão e de setores, além de observadores/as e convidados/as (BRASIL, 2011).

A Conae 2010 teve sua temática principal intitulada *Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de ação*. Estruturada com o propósito de garantir um processo participativo a partir da conclamação à participação, representantes de vários segmentos da sociedade se reuniram, em diferentes momentos, para a discussão de proposições e estratégias para a educação nacional, em todos os seus níveis e modalidades,

[...] sexta-feira, dia 22, em Natal, do lançamento da conferência do Rio Grande do Norte. Já estão agendadas as de Goiás, em Goiânia, no dia 27, e do Ceará, em Fortaleza, em 5 de junho. Piauí, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Sergipe, São Paulo, Alagoas e Minas Gerais já promoveram reuniões. O calendário preparatório do encontro nacional prevê a mobilização municipal neste primeiro semestre e, de agosto a dezembro, as conferências estaduais (BRASIL, 2009).

Os eventos que antecederam a Conae 2010 representaram o esforço nacional de reflexão e deliberação das questões educacionais, cuja convergência resultou na programação do próprio evento, no qual as discussões se desenvolveram a partir de 6 (seis) eixos temáticos complexos. Tais eixos foram perpassados por concepções em disputa, buscaram referenciar a educação como um bem público, com ênfase no papel do Estado na sua condução, oferta e manutenção, voltada ao direito de todos à educação (DOURADO, 2009). Nesse sentido, os eixos abordados foram:

- 1) Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional;
- 2) Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação da Educação;
- 3) Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar;
- 4) Formação e Valorização dos Profissionais da Educação;
- 5) Financiamento da Educação e Controle Social; e
- 6) Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

O documento final da Conae 2010 consolidou as proposições que subsidiaram a formulação do PNE, propôs a construção do sistema Nacional de Educação, a reversão dos acordos e consensos formulados na Conae em políticas públicas de educação, sugerindo que o conjunto das políticas educacionais implementadas fossem balizados pela garantia da universalização e da qualidade social da educação, em todos os níveis e modalidades, bem

como pela democratização de sua gestão (BRASIL, 2010). Defendeu a criação das condições para que as políticas educacionais almejadas fossem elaboradas e efetivadas articuladas aos sistemas de ensino. Propôs, ainda, a criação de uma estrutura articulada de acompanhamento e de avaliação dos planos e a criação do Fórum Nacional de Educação (FNE), além dos fóruns subnacionais. Entre outras funções, os fóruns subnacionais deveriam articular o “PNE e os demais planos (Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano Plurianual, Plano de Ações Articuladas, planos estaduais, distrital e municipais de educação), como estratégia de efetivação do regime de colaboração previsto na CF/88” (BRASIL, 2010, p. 28). Nesse intento,

[...] considerando a necessidade de institucionalizar mecanismos de planejamento educacional participativo que garantam o diálogo como método e a democracia como fundamento; Considerando as deliberações da Conferência Nacional de Educação de 2010; Considerando necessidade de traduzir, no conjunto das ações do Ministério da Educação, políticas educacionais que garantam a democratização da gestão e a qualidade social da educação; Considerando a competência da União na coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; resolve: Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Ministério da Educação, o Fórum Nacional de Educação - FNE, de caráter permanente, com a finalidade de coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações, e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2019).

Consagrando esse processo, a Lei n. 13005/2014, que aprova o PNE, foi sancionada sem vetos pela presidenta Dilma Rousseff, dando início a uma nova etapa do planejamento da política educacional do país. Abrangendo a educação em sua totalidade, composto por 20 metas e 256 estratégias, o novo PNE encontra-se em vigência desde junho de 2014. A Lei 13.005/2014 determina que a União, a cada quatro anos de vigência, promova conferências nacionais de educação, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas.

Como a tramitação do PNE durou quase quatro anos, o ano de aprovação da lei coincidiu com a II Conae, que veio sendo programada durante os anos de 2011 e 2012. Seu planejamento contou com uma fase municipal, estadual e distrital, realizada em 2013, e uma fase nacional, em 2014 (BRASIL, 2014). Organizado pelo FNE, o evento reuniu membros da sociedade civil, representantes da gestão pública, representantes da educação pública e da iniciativa privada, no âmbito das três esferas de governo, para discutir o desenvolvimento, desafios e demandas da educação brasileira.

Em Minas Gerais, estado objeto deste estudo, o encontro estadual da Conae 2014 foi realizado de 07 a 10 de outubro, em Belo Horizonte, e contou com aproximadamente 1,2 mil participantes. Anteriormente, nos dias 15 e 16 de agosto, a etapa intermunicipal realizou-se no município de Barbacena, em Minas Gerais: marco de caráter propositivo, a conferência elegeu delegados para representar os respectivos municípios na etapa estadual.

A etapa estadual mineira da II Conferência Nacional de Educação (Conae 2014) chegou ao fim na última sexta-feira (10), mas esse é o início de uma nova fase nas discussões que trazem propostas para subsidiar a implementação do Plano Nacional de Educação (PNE). Depois de quatro dias de Conferência, foram eleitos 212 delegados, representantes de vários segmentos da sociedade, que levarão as sugestões mineiras a Brasília, no ano que vem, para a fase nacional da Conae (BRASIL, 2014).

Na sequência, na etapa nacional, o Fórum Nacional de Educação elegeu, como objetivo geral da Conae 2014, a discussão da Política Nacional de Educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federativos e os sistemas de ensino. Alinhados ao objetivo geral, elencaram-se como objetivos específicos monitorar e avaliar as deliberações da Conae 2010 para a verificação e atualização necessárias à formulação da política educacional, e avaliar o trâmite e execução do PNE.

Precedeu à etapa nacional da Conae 2014 a realização de Conferências Preparatórias e Livres (digitais e/ou presenciais), iniciadas em novembro de 2012, a realização das Conferências Municipais e Intermunicipais realizadas no primeiro semestre de 2013 e as Conferências Estaduais e Distrital de Educação realizadas no segundo semestre de 2013. Esse processo de mobilização garantiu a participação de aproximadamente 3,6 milhões de pessoas propondo rumos para a educação nacional (BRASIL, 2014, p. 8).

Dando continuidade ao processo de formulação das proposições que resultaram na elaboração do PNE 2014/2024, de 19 a 23 de novembro de 2014, em Brasília, realizou-se a II Conae, que teve como tema central *O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração*. Dividida em sete eixos, a temática *o PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração* norteou o debate:

Eixo I - Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação.

Eixo II – Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos.

Eixo III – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente.

Eixo IV – Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem.

Eixo V – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social.

Eixo VI – Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho.

Eixo VII – Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos (BRASIL, 2014, p. 11).

Prevista para ser realizada na cidade de Brasília, no primeiro semestre de 2018, convocada pelo Decreto de 9 de maio de 2016, próximo de ser realizada, a terceira Conae teve a data de sua realização remarcada pelo Decreto de 26 de abril de 2017, que retirou do FNE a responsabilidade pela organização da CONAE 2018, centralizando tal função na Secretaria Executiva do MEC. No dia seguinte, a terceira Conae foi desarticulada, após a publicação da Portaria n. 577, expedida pelo Gabinete do Ministro da Educação, que alterou a composição do Fórum Nacional de Educação, restringindo a representação social, especialmente daquelas organizações que fazem a crítica ao atual governo (SCAFF; OLIVEIRA; LIMA, 2018).

A portaria excluiu, da composição do fórum, a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes); a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (Anec); a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa Educacional (Anped); o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes); a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee); a Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (Fasubra), entre outras.

Como parte dessa medida, a composição do Fórum, que só poderia ser alterada a critério pleno do FNE, governo e sociedade civil, passou a ser condicionada ao envio de ofício encaminhado à coordenação até o dia 31 de outubro de cada ano.

[...] o ministro para si a responsabilidade de “arbitrar” quem entra e quem sai do FNE, passando por cima dos regulamentos e procedimentos que dispõem sobre ingresso de entidades, sob a exclusiva avaliação do Colegiado do Pleno do FNE. Determina que, caso não haja a indicação pelas entidades relacionadas, caberá ao ministro de Estado da Educação a nomeação de representantes “entre pessoas de reputação ilibada e comprovada atuação nas áreas de educação, cultura, ciência, tecnologia e pesquisa”, em disposição que reitera a matriz autoritária do ato em si (ANPED, 2017, grifos originais).

Tal medida representa mais um passo na consolidação do recuo democrático materializado pelo *impeachment* da presidente Dilma Roussef (2016), intensificado pelas medidas de ajuste fiscal e retirada de direitos sociais após a eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro.

Além de exigirem a revogação da referida medida, em contraposição a essa tentativa de desarticulação do calendário da Conferência Nacional de Educação de 2018 (Conae-2018)

e de descaracterização do FNE, entidades civis em defesa de uma educação pública, gratuita e de qualidade como direito de todos, resolvem criar o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE).

Sob a coordenação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central dos Trabalhadores e das Trabalhadoras do Brasil (CTB), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Confederação nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee), Federação – Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (Proifés), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), União Nacional dos Estudantes (Une), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib),

o FNPE decidiu convocar a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE 2018) como forma de organizar e manter a mobilização em torno da defesa do PNE, da necessidade de monitoramento das metas e da análise crítica das medidas que tem inviabilizado a efetivação do Plano, em especial, a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece um teto de 20 anos aos gastos públicos federais, inviabilizando a consagração plena de todos os direitos sociais, especialmente a educação (FNPE, 2018).

Como orientação, o documento referência aprovado pelas entidades que compõe o FNPE indicou o mês de outubro de 2017 para a realização das Conferências municipais, e elegeu o mês de março de 2018 como prazo final para realização das Conferências estaduais. Assim, a CONAPE realizou-se nos dias 26, 27 e 28 de abril de 2018. Neste contexto marcado por controvérsias, articulado pelo novo FNE, a Conae 2018 foi realizada de 21 a 23 de novembro de 2018, na cidade de Brasília, sob o tema *A Consolidação do Sistema Nacional de Educação – SNE e o Plano Nacional de Educação - PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica.*

Nesse sentido, é importante lembrar que o “princípio de garantia de participação popular, cooperação federativa e o regime de colaboração” (BRASIL, 2014, p. 12) embasa “o planejamento e organicidade das políticas, especialmente na elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de educação dos estados, Distrito Federal e municípios” (BRASIL, 2014, p. 12). Dessa forma, considera-se de fundamental importância contextualizar o caráter



federativo do Estado brasileiro, o que implica diretamente no desdobramento de um plano nacional e planos estaduais e municipais.

## 2.2 Descentralização e municipalização no âmbito do federalismo brasileiro

Historicamente, o federalismo brasileiro teve diferentes desenhos constitucionais, com competências e graus de autonomia diferenciados e, ao mesmo tempo, conviveu com oscilações de regimes mais ou menos centralizados, e mais ou menos democráticos. A despeito desse processo, “no Brasil, a descentralização desde muito cedo foi assumindo contornos federalistas e depois municipalistas” (ARAÚJO, 2010, p. 393).

Ainda que “o ideário da descentralização e, particularmente, da municipalização da educação brasileira possa ser remetido aos anos de 1940, esse processo somente ganhou corpo a partir dos anos de 1980, sendo sucessivamente aprofundado nos anos de 1990” (CASTRO; DUARTE, 2008, p. 8).

De forma inédita, a Constituição de 1988 fixa, no art. 1º, “a Constituição que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988). Desse modo, inaugura um novo momento do federalismo, que contou com a atuação crucial das elites regionais e, especialmente, dos governadores, no processo de transição democrática até a consolidação da nova república e da constituinte. Durante a década de 1980, lideranças de discurso municipalista, que relacionavam a ideia de descentralização à democracia, atuaram na formulação de diversos pontos da Constituição de 1988. Dessa forma, o novo federalismo emergiu da conjugação de forças descentralizadoras democráticas, de grupos regionais tradicionais que, mediante o esgotamento do modelo de desenvolvimento governamental, defenderam o fortalecimento dos governos subnacionais, ou até mesmo, como era anseio de parte desses atores, a democratização do plano local (ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2010).

[...] a descentralização foi acompanhada igualmente pela tentativa de democratizar o plano local. Embora esse processo seja desigual na sua distribuição pelo país e tenha um longo caminho pela frente, ele redundou em uma pressão sobre as antigas estruturas oligárquicas, conformando um fenômeno sem paralelo em nossa história federativa (ABRUCIO, 2005, p. 47-48).

Revertida a lógica centralizadora unionista, “os municípios transformaram-se em entes federativos, constitucionalmente com o mesmo status jurídico que os estados e a União” (ABRUCIO, 2005, p. 47). Ao reconhecer a autonomia dos municípios, a Constituição de 1988

referenciou o processo de descentralização financeira, em expansão a partir da década de 1980, e aumentou a participação dos municípios na receita nacional. Notadamente, entre 1980 e 1995, a transferência de recurso federal saltou de 8,7% para 16,6% do total arrecadado na federação (ABRUCIO; FRANZESE, 2009). Sob a égide da CF/88, essa descentralização também se desenvolve a partir da transferência de funções e responsabilidades do Estado para a sociedade, mediante o envolvimento privado no processo educacional brasileiro (CAETANO, 2019).

Desse modo, a discussão da descentralização tornou-se premente após a CF/88, visto que o reconhecimento dos municípios como entes federados autônomos reconfigurou o pacto federativo. Tal mudança implicou na adoção de formas de gestão democrática em diversos âmbitos da esfera municipal, impactando fortemente a gestão da educação pública.

Dourado (2019, p. 7) adverte que “a CF avança no alargamento formal da cidadania e dos direitos sociais, entre eles a educação. A dinâmica política segue, contudo, demarcando, para a maior parte da sociedade, uma cidadania tutelada, restrita e funcional ou de segunda ordem”.

Por sua vez, Freitas (2015) ressalta que, no que refere a políticas públicas, a discussão sobre descentralização não pode significar a desobrigação do Estado. Para a autora,

o Estado não deve se desligar da sociedade e da economia e nem ser impedido de exercer funções reguladoras e provedoras de bens e serviços sociais. A presença do Estado é fundamental para garantir direitos individuais e coletivos, pois só ele possui o poder e o dever intransferíveis de zelar pelo bem estar coletivo (FREITAS, 2015, p. 118).

Considerado um conceito ambíguo e complexo, tanto no campo da política quanto no da administração, não há um consenso acerca do significado do que seja descentralização, tendo em vista que “descentralização assimila vários sentidos especialmente quando se apresenta no campo da gestão educacional” (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 588). “A discussão sobre a descentralização é de fato polêmica, na medida em que se trata de um processo complexo, multifacetário e geralmente gradual, estando presente em vários campos disciplinares” (GUIMARÃES, 2002, p. 2).

As reflexões sobre o conceito têm como ponto comum o entendimento de que a descentralização se origina ou se desenvolve em estruturas organizacionais centralizadas; assim sendo, a concretude da descentralização tem, no seu âmago, a transferência de poder. Desse modo, a descentralização está condicionada à existência da centralização, havendo, portanto, uma relação de interdependência entre os dois conceitos. Nesses termos, “tentar

entender ou definir o termo descentralização como um conceito oposto ou antitético à centralização pode incorrer numa tentativa enviesada ou mesmo limitada” (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 588).

A imprecisão conceitual de descentralização faz com que tal ideia possa ser concebida como mecanismo que reveste as instâncias políticas locais de autoridade para construção e tomada de decisão, em conformidade com as demandas advindas da realidade local. Sujeito a ser associado a diferentes conotações no âmbito da literatura educacional, o termo *descentralização* é discutido a partir de diferentes perspectivas, podendo gerar controvérsia.

Nesse sentido, fatores relativos às organizações, regime de governo, modelo de administração dos órgãos públicos podem influenciar na compreensão e no processo de descentralização (NOVAES; FIALHO, 2010). Denota-se, então, que o emprego do conceito de descentralização ocorre tanto no campo das ciências políticas quanto na administração. Diante disso, Novaes e Fialho (2010) destacam que são muitas as causas e muitos os caminhos que motivam a descentralização.

De acordo com Winkler (1991), essas razões se manifestam de forma explícita no campo político e se expressam implicitamente em ações administrativas. No setor educacional, por exemplo, Winkler (1991) considera que os argumentos em favor da descentralização podem ser agrupados em três categorias: i) financiamento, ii) eficiência e eficácia e iii) redistribuição do poder político (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 596).

Felicíssimo (1992) assevera que a reflexão acerca dessa temática implica, necessariamente, pensar no processo decisório do setor público enquanto parte de uma dinâmica sociopolítica. Corroborando com esse autor, Gomes e Brasileiro (2018, p. 44) defendem que “a descentralização não pode estar dissociada da questão do poder na sociedade”. Assim, pertinente às relações sociais, “os argumentos que sustentam a descentralização no campo político também se justificam pela necessidade de promover maior participação das pessoas nos processos de gestão” (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 597).

Por conseguinte, tal observação nos remete à herança política administrativa do Brasil, marcada pela centralização, instituída em decorrência da necessidade de distinguir a esfera pública da esfera privada. Desse modo, segundo Araújo (2010, p. 393),

[...] adotou-se como ideia corrente a fórmula que identifica o federalismo com maior democracia e maior descentralização e, no geral, referimo-nos a esses aspectos como componentes essenciais de qualquer federação. Constatamos que essa fórmula precisa ser bastante relativizada, na medida

em que, como tributária da ideia de contrato social, a ideia de federação (ou o contrato federativo) pode estar vinculada a uma lógica de perfil bastante centralizador e até mesmo antidemocrático.

Martins (2002) analisa que o tema da descentralização no Brasil converge para três vertentes teóricas. A primeira vertente é relativa à constituição de uma estrutura paralela, concebida por meio do fortalecimento de uma base de empresas mistas, autarquias e/ou públicas, durante o regime civil-militar, sob a justificativa de agilização da administração, tanto no uso de verba, na contratação de profissionais altamente qualificados, quanto na prestação dos serviços. No entanto, tal medida teria contribuído para o agravamento das práticas clientelistas.

A segunda vertente reúne as teorias que discutem as relações intergovernamentais, ponto importante para as políticas de descentralização, visto que é histórica a dependência técnica, política e financeira dos estados e municípios em relação ao governo federal. Essa questão gerou, a partir de 1980, a defesa da descentralização, principalmente pelas unidades subnacionais. Esse entendimento assevera que a estruturação político-administrativa do Estado brasileiro, fundada na centralização de recursos e poder nas mãos da União, não favorece o desenvolvimento eficaz das ações governamentais, sendo considerado um dos fatores decisivos para o fracasso das políticas sociais.

Nessa perspectiva, a descentralização é percebida como um mecanismo político institucional capaz de transformar a relação de poder e de distribuição de recursos que perpassa a estrutura estatal. “Para superação desse quadro, indica-se, via de regra, a descentralização como a dinâmica político-institucional capaz de mudar os desequilíbrios na distribuição de poder e de recursos” (MARTINS, 2002, p. 282).

Ainda sobre a segunda vertente, de acordo com o autor, há evidências de que, após a redemocratização do país, a simples redistribuição de recursos com intento de garantir a autonomia financeira das subunidades federadas não reverteu o problema mais amplo originado na centralização. Isto porque “a redefinição dos encargos governamentais que hoje se apresentam como um sistema de redes paralelas ou superposta está em jogo” (MARTINS, 2002, p. 282). Como resultado desse processo, é notória a indefinição de competências, a difusão tanto dos esforços quanto de recursos, e devido à falta ou inadequação da prestação de serviço, a impossibilidade de responsabilização aos entes federados (MARTINS, 2002).

A terceira vertente concerne à relação de transferência direta ou firmada, por meio de parcerias ou convênios, e de funções do setor público para o setor privado. Observa-se que, no centro das discussões que perpassaram as décadas de 1980 a 1990, as críticas ao Estado se

concentravam na centralização do poder político e financeiro na esfera federal. A fragilidade das relações entre o estado e a sociedade civil, em consequência das interferências do setor privado e resquícios do legado colonialista na máquina estatal, possibilitavam a desvirtuação das atribuições político-administrativas.

E essa verdadeira transformação de recursos públicos para setores privados não ocorre sem uma clara utilidade política governamental. O Estado é, portanto, mediante a legislação (leis como do “voluntariado” do “terceiro setor”, das “Oscip”, das “parcerias”) e repasse de verbas, um verdadeiro subsidiador e promotor destas organizações e ações do chamado “terceiro setor” e da ilusão do seu serviço (MONTAÑO, 2005, p. 46, grifos do autor).

A partir de meados da década de 1980, a discussão sobre a reforma administrativa do Estado, sua inserção no mercado econômico internacional e o redirecionamento das políticas educacionais se consolida (MARTINS, 2002).

Em um artigo sobre os impasses da implementação desse dispositivo constitucional no contexto brasileiro, Jesus e Manfio (2013, p. 842) sintetizam que,

[...] todas essas classificações que foram sendo estruturadas desde o regime militar se imbricam de forma a conceber o que hoje pode ser caracterizado como sendo descentralização – processo no qual ao longo do tempo se configurou com a passagem de responsabilização do Estado/União para a ponta do sistema, mas não retirando do mesmo a possibilidade de controlar e culpabilizar aqueles que agora possuem a obrigação de colocar em prática e fazer valer as diretrizes das políticas sociais, especificamente, educacionais.

De acordo com Novaes e Fialho (2010), o processo de descentralização tem tanto um significado finalístico quanto instrumental. Ao refletir sobre o assunto, os autores sinalizam que, na área educacional, a descentralização da gestão é geralmente apresentada com ênfase em seu caráter instrumental, como mecanismo de solução para diferentes problemas educacionais. Nesse sentido, os autores observam que,

[...] em geral, quando o termo descentralização é utilizado no campo da gestão educacional lhe é atribuído uma condição instrumental, capaz de resolver muitos e diferentes problemas que afetam as instituições de ensino. Tal condição, todavia, não se apresenta de forma clara e precisa. Por certo, adotar medidas de descentralização pode representar uma estratégia capaz de resolver problemas na gestão; no entanto, não se pode generalizar. Em alguns casos, a centralização pode responder melhor. Sem sombra de dúvidas, a descentralização como processo, ou como meio, pode proporcionar condições favoráveis ao êxito da gestão educacional; todavia, é importante considerar os fatores ali implicados (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 587).

Todavia, muitas vezes, a desconcentração possibilita multiplicar a presença do centro e, por isso, tem sido confundida com a descentralização (RIBEIRO, 2011). Tal confusão ocorreu em diferentes períodos históricos, e ocorreu tanto em termos de governo quanto em termos teóricos (CASASSUS, 1990; RIBEIRO, 2011).

O movimento de descentralização desponta como iniciativa do governo federal no sentido de apresentar, e implantar, o que ele entende que seja uma das soluções para a crise fiscal do Estado. Mas, se observarmos melhor – mesmo que restritos ao contexto das políticas sociais, e mais especificamente na questão educacional – veremos que a descentralização atende também a recomendações de organismos internacionais como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento no sentido de responder à crise dos sistemas de ensino de vários países (RIBEIRO, 2011, p. 386).

Durante a década de 1990, à medida em que se realizavam algumas ações de descentralização, a inserção do país no processo de internacionalização da economia se intensificava, promovendo a redução da intervenção estatal no plano nacional, especialmente na área financeira. Esse processo foi acompanhado pelo fortalecimento de organizações transnacionais e multinacionais, Organizações Não Governamentais, instituições multilaterais, blocos regionais, e até mesmo de máfias internacionais, pelo aumento da integração econômica entre os capitais e dos governos subnacionais, além de maior demanda por participação no nível local (ABRUCIO, 2006).

Nessa conjuntura de regulamentação dos dispositivos constitucionais, entre os anos 1989 e 1995 ocorreu o fortalecimento da autonomia municipal, por meio do aumento da receita, decorrente, principalmente, das transferências intergovernamentais. Todavia, em decorrência das reformas ocorridas no Estado brasileiro após a aprovação da Constituição de 1988, o processo de descentralização e desconcentração devem ser compreendidos também à luz das mudanças ocorridas no atual modelo de produção mundial, intensificado a partir de 1990. Legitimado pelo discurso pró-descentralização das políticas públicas, que ganhou força durante o governo de Fernando Collor (1990-1992), as medidas reformistas ditaram os novos rumos da ação estatal. No campo educacional, tais reformas foram viabilizadas pela regularização do artigo 211 da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu que os estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e no Ensino Médio; e os municípios, no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Assim a descentralização da educação teve ampliação a partir desse período (CURY, 2002).

Essa definição de competências e responsabilidades entre as esferas de governo, a LDB 9394/96 “denominará o Sistema de Organização da Educação Nacional, em seu Título

IV. É desta concepção articulada entre os sistemas que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação (art. 214 da Constituição Federal)” (CURY, 2002, p. 173) que, formulado e executado em regime de colaboração, tem a sua materialização articulada ao cumprimento das metas e objetivos dos planos estaduais e municipais de educação.

### 3 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: DO PLANO NACIONAL AOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Consideradas serviços de propriedade pública não estatal ou privada, a partir da reforma do aparelho do Estado, que estabeleceu as bases da nova gestão pública, as políticas educacionais passaram a ser pautadas “por um modelo de qualidade e eficiência” (CÓSSIO, 2018, p. 69), reguladas pela avaliação dos resultados.

Nesse contexto, o PNE foi organizado como uma agenda progressiva, cujos compromissos são passíveis de aferição e seus resultados terão impactos em todos os âmbitos e esferas da educação pública. Segundo Aranda, Militão e Rodrigues (2020, p. 13), “a avaliação de planos decenais não deve ser compreendida como atividade estanque ao processo de planejamento”, pois após a constituição de 1988, os planos passam a ser percebidos como uma política de prestação de contas à sociedade.

Considerando a importância desse processo, esta seção tem por objetivo compreender e discutir os conceitos de planejamento, monitoramento e avaliação dos planos educacionais e suas implicações para os entes federativos municipais. Para tanto, buscou-se entender o cenário no qual as articulações engendradas pelas instâncias incumbidas pela Lei 13005/2014, pelo monitoramento de avaliação PNE 2014/2024, vêm sendo construídas.

Nesse sentido, a primeira subseção aborda o monitoramento e avaliação do atual PNE à luz de documentos teóricos, buscando entender a conceituação do que sejam *monitoramento* e *avaliação*. Para tanto, faz uma breve reflexão acerca do PNE, seu monitoramento e avaliação a fim de compreender como esses elementos se configuram e contribuem para que a execução do PNE 2014-2024 decorra de forma efetiva.

A segunda subseção expõe a dinâmica que ensejou a elaboração dos relatórios do primeiro e do segundo ciclo de monitoramento e avaliação do PNE, sua divulgação e apresentação dos resultados da consecução dos objetivos e metas do plano. A terceira e última subseção busca apreender as implicações do processo de monitoramento e avaliação do PNE sobre o monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação.

#### 3.1. Avaliação de políticas públicas: breves considerações

As atividades de monitoramento e avaliação são etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais. Nas últimas décadas, o monitoramento e a avaliação de organizações, políticas públicas e programas estatais passaram a ter grande



relevância para as funções de planejamento e gestão em todos nos três níveis de governo. A efetivação de tais mecanismos parte da necessidade de aumentar a transparência da ação estatal, referente à prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas.

O monitoramento e a avaliação são importantes mecanismos de gestão das políticas públicas. Como parte da atividade governamental, são atividades inerentes ao planejamento, voltadas à sistematização da informação acerca dos aspectos prioritários para sucesso de qualquer programa. De acordo com Fernandes (2014b), a análise dessas informações fundamenta recomendações que visam à melhoria ou à correção de ações no decorrer da execução de uma política ou programa público. Dessa forma, o monitoramento requer o exame contínuo dos insumos, atividades, processos e produtos implicados em todas as etapas de uma intervenção, “com a finalidade de otimizar a sua gestão, ou seja, obter mais eficácia, eficiência e, dependendo do alcance do monitoramento, efetividade” (RUA, 2010, p. 5).

Visando à efetivação de um programa ou política, o monitoramento incide sobre as proposições programadas, com intuito de que, se detectada alguma dificuldade, os gestores possam revisar o planejado. Dessa forma, o monitoramento “deve acompanhar a execução de cada programa de acordo com as especificidades, organização e a disponibilidade de informações em cada caso” (CARDOSO JÚNIOR, 2015, p. 9).

Para o autor, os pontos centrais do monitoramento são:

- flexibilidade para dialogar com a dinâmica de implementação de cada programa;
- ênfase nas metas prioritárias, sejam estas quantitativas ou qualitativas;
- responsabilidade compartilhada da administração pública federal;
- articulação federativa;
- e participação e controle social público (CARDOSO JÚNIOR, 2015, p. 12).

As atividades que caracterizam o monitoramento das políticas têm como premissa o registro, análise e interpretação da realidade de implementação das políticas públicas. Na figura 1, na página seguinte, Cardoso Júnior (2014) sintetiza a dinâmica e produtos gerados pelo monitoramento.

Figura 1 - Monitoramento estratégico de políticas públicas: atributos e implicações



FONTE: Cardoso Júnior (2015, p. 11).

Se constituído como atividade regular de Estado, o monitoramento pode ser capaz de produzir: “i) conhecimentos densos e aprofundados das realidades, com ênfase às dimensões estratégicas e críticas da implementação e gestão cotidianas das políticas públicas, e ii) informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento das ações de governo” (CARDOSO JÚNIOR, 2015, p. 11). Nesse ponto de vista, formuladores, gestores, entre outros podem analisar como a execução de um programa está sendo realizada, se os objetivos estão sendo alcançados, e se há alguma deficiência ou obstáculo (FARIA, 2005; CUNHA, 2018).

Como mecanismo que auxilia os gestores na compreensão da implementação das políticas públicas ou programas, o monitoramento deve se constituir como uma atividade sistemática, contínua, cumulativa e coletiva. Para tanto, deve-se considerar as especificidades de cada caso.

Cardoso Júnior (2015, p. 12) observa:

[...] como atividade de natureza contínua em referência precisa estar ancorado em processo de trabalho institucionalmente rotineiro, permanente [...] como atividade de natureza cumulativa em referência ao fato de que, sendo o conhecimento fruto de processo complexo de produção, organização, análise e interpretação de informações estruturadas, semiestruturadas e não estruturadas, apenas se cumpre ao longo do tempo, por sucessão de acúmulos, por assim dizer, de rodadas de monitoramento[...] também atividade de cunho coletivo porque, por suposição, não é algo exequível em nível individual [...] não é algo que se possa executar nem no nível microindividual, nem por iniciativa voluntarista de qualquer tipo.

Na perspectiva apresentada pelo autor, o monitoramento caracteriza-se como atividade gerencial interna, realizada sistematicamente, capaz de revelar, por meio de informações tempestivas sobre as metas iniciais, indicadores e resultados, o andamento de uma intervenção programada (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Ao informar sobre os caminhos que uma intervenção percorre, o monitoramento permite o dimensionamento das metas de um programa ou projeto, e a definição das métricas potenciais para medir os efeitos na população envolvida. Conforme as dificuldades constatadas o fora planejado pode ser ajustado.

A efetivação do monitoramento implica a identificação dos objetivos que o programa ou a estratégia busca alcançar, elaboração de indicadores que possam monitorar o progresso da intervenção em relação às metas; e por último, mas não menos importante, a fixação de metas quantitativas e temporais para cada indicador.

Os indicadores são medidas quantitativas, geralmente estatísticas, formulados para traduzir, quantificar ou operacionalizar um aspecto da vida social, de interesse acadêmico ou programático (JANNUZZI, 2004). Nesse sentido, ressalta-se:

a elaboração de indicadores de performance e de progresso da política, observados periodicamente (a cada trimestre, semestre ou ano). Enquanto os indicadores finais medem os resultados dos programas e seu impacto em termos de bem-estar, os intermediários examinam os *inputs* (recursos e meios necessários) e os *outputs* do programa (tais como: estradas construídas, desemprego masculino, emprego feminino) (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1280, grifos dos autores).

A atividade de avaliação não é uma ação isolada, haja vista que consiste em uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais, e se caracterizada como análise para verificar se o plano originalmente concebido está efetivamente cumprindo com os objetivos e metas traçadas.

É consensual, na literatura especializada, a ideia de avaliação como atribuição de valor (RUA, 2010). A avaliação é uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais, na medida em que gera informações. Para tanto, a avaliação utiliza informações provenientes do monitoramento para proceder o julgamento que lhe cabe a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

O termo possui inúmeras definições, pois, a depender do objeto a ser avaliado, pode se utilizar de diferentes metodologias. Entre as definições que a avaliação formal comporta, destaca-se:

(1) um julgamento (porque envolve valores) (2) sistemático (porque baseia-se em critérios e procedimentos previamente reconhecidos) (3) dos processos ou dos produtos de (4) uma política, programa ou projeto, tendo como referência (5) critérios explícitos, a fim de contribuir para (6) o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da accountability (RUA, 2010, p. 4).

Para Ramos e Schabbach (2012), a avaliação no âmbito estatal tem finalidade de melhorar a eficiência do gasto público, a qualidade da gestão e seu controle social. A avaliação de políticas, programas ou projetos pode ser entendida como um exame de “quaisquer intervenções planejadas na realidade” (RUA, 2010, p. 1). Ela deve ser conduzida de forma criteriosa, mediante a utilização de procedimento de coleta de informação; e sua análise deve ocorrer de maneira a orientar os gestores na tomada de decisão, quanto à continuidade, correções, ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (COSTA, CASTANHAR, 2003). Nesse sentido, é uma ferramenta de gestão que pode e deve permear todo o ciclo de gerenciamento de políticas públicas (RUA, 2010).

A avaliação apresenta duas dimensões: uma interna e outra externa. A primeira dimensão tem cunho técnico e se trata de pesquisa avaliativa relativa à coleta de informações necessárias à tomada de decisão. A segunda dimensão é valorativa e implica a análise das informações levantadas, a fim de extrair conclusões referentes ao valor do objeto avaliado. Além de fomentar o aprendizado contínuo em prol das melhores decisões e aperfeiçoamento da gestão, esse julgamento fornece elementos que possibilitam que o gestor classifique as ações (RUA, 2010).

Ramos e Schabbach (2012) ressaltam que existem diversas formas de avaliar. Sendo assim, o modelo de avaliação varia conforme cada caso. As autoras agrupam as metodologias de avaliação em avaliação interna, avaliação externa, avaliação mista, avaliação participativa.

Segundo as autoras, a avaliação externa é realizada por especialistas de fora da instituição, pessoas que não possuem ligação com o programa. Entre as vantagens observadas nessa modalidade de avaliação, destaca-se a isenção e objetividade dos avaliadores externos e a possibilidade de comparação dos resultados obtidos com programas similares já analisados. As desvantagens seriam relativas do acesso aos dados (difícil) e a posição defensiva dos avaliados, que poderiam acabar fornecendo informações parciais, ou mesmo amenizar o efeito da avaliação.

A avaliação interna é executada pela própria instituição, em colaboração de pessoas envolvidas diretamente na política, projeto, programa. Além de não necessitar de avaliador externo, essa metodologia possibilita reflexão, aprendizagem e compreensão acerca das

atividades governamentais. Por sua vez, o envolvimento de pessoas comprometidas com a formulação e execução do programa pode provocar muita perda de objetividade. No entanto, se a avaliação interna for realizada por avaliadores que não participam diretamente do programa, na tentativa de diminuir a subjetividade, a situação torna-se análoga à do avaliador externo (CUNHA, 2018).

Em uma junção da avaliação externa e interna, a avaliação mista reúne avaliadores externos e participantes do programa, e pode potencializar as vantagens e diminuir as desvantagens de ambas. Mais utilizada em pequenos projetos, a avaliação participativa permite a participação dos beneficiários em todas as fases do programa ou política. A avaliação participativa envolve os participantes de uma política, “tem ênfase no processo [...] na teia de relações dos atores que determinam seu desempenho [...] sem dispensar instrumentos de aferição quantitativa e de análise estatísticas no trato de processos e resultados” (BARREIRA, 2002, p. 103).

Quanto à sua natureza, a avaliação divide-se em: avaliação de processo e avaliação de resultados. A avaliação de processo tem como foco identificar aspectos que facilitam ou dificultam a implementação de um programa, interferindo na qualidade dos objetivos alcançados. Já a avaliação de resultados tem por intuito saber se os objetivos de um dado programa foram alcançados, o quanto foram alcançados e com que qualidade foram alcançados (DRAIBE, 2001).

As avaliações ainda se distinguem quanto ao momento de sua efetivação. Nesse sentido, podem ser realizadas antes, durante e após a execução de um programa ou implementação de uma política. Segundo Draibe (2001), chamada de diagnóstica, a avaliação *ex ant* antecede o início do programa, nas fases de preparação e formulação. A avaliação *ex ant* serve para embasar decisões sobre a formulação do programa, e tem seu foco em um dos seguintes objetivos: “Produzir, orientação, parâmetro e indicadores que se incorporem ao projeto melhorando seu desenho e suas estratégias metodológica e de implementação. Fixar um ponto de partida que permita comparações futuras (linha de Base ou tempo zero)” (DRAIBE, 2001, p. 19).

Já a avaliação *ex post* é realizada durante e após a implementação da política, e tem como foco verificar o grau de eficiência e eficácia, como os objetivos estão sendo alcançados e julgar os resultados, impactos e efeitos de um programa.

### 3.1.2 Os planos nacionais de educação: monitoramento e avaliação

O monitoramento e avaliação de planos são importantes atributos do planejamento governamental, e ambos têm por finalidade subsidiar os gestores nas tomadas de decisão (CARDOSO JÚNIOR, 2015). Carregado de significados e apresentando diferentes definições na área, entende-se por *monitoramento e avaliação* o conjunto de procedimentos técnicos, analíticos, sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas (GARCIA, 2001).

Segundo Garcia (2010), o monitoramento apresenta-se como procedimento imprescindível para o exercício da avaliação que se pretenda um instrumento de gestão. Nesse entendimento, a avaliação tem o objetivo de evidenciar, selecionar e sistematizar informações que subsidiam a adequação de programas e projetos, visando ao alcance dos objetivos traçados.

Vale acrescentar que tal avaliação tem cunho diagnóstico e deve se embasar em informações de fontes oficiais, de modo a dimensionar e caracterizar o fenômeno objeto da intervenção. Sanadas as incongruências e transpostos os desafios, “as demandas de informação e conhecimento voltam-se à *avaliação de resultados e impactos* do programa ou projeto social” (JANNUZZI, 2014, p. 28, grifos do autor). Por sua vez, ela implica uma análise minuciosa sobre os mecanismos de intervenção, englobando o cumprimento dos objetivos, as articulações, o desenho, o impacto social, a capacidade de inovação e de rearranjo do projeto.

Nesse contexto, as “avaliações são, como toda atividade na gestão pública, empreendimentos técnico-políticos, de modo que a realização dessas, sobretudo se significativamente abrangentes, não depende apenas do técnico ou gestor do programa” (BORDIGNON, 2014, p. 29).

Funcionando como filtro e catalisador, na esfera pública, o monitoramento e a avaliação devem se delinear articuladamente a partir de informações e conhecimentos de viés técnico, operacional e político, sem que um procedimento se sobreponha ao outro ou seja suprimido.

Nesse aspecto, “não existe fórmula pronta que possa ser replicada em todos os lugares”, mas é necessário que “principalmente os gestores e profissionais da educação – articulados aos responsáveis legais por esse processo – coloquem em *prática* tudo que [...] consta dos planos de educação” (DOURADO; FURTADO; GROSSI JUNIOR, 2016, p. 459).

Nessa perspectiva, vale lembrar que planejar é definir os objetivos, meios e formas de caminhar, e que planejamos para abandonar o improviso das ações, para agir objetivamente (BORDIGNON, 2014). O autor assinala, como requisitos importantes na execução do plano, os seguintes aspectos: a não improvisação, o acompanhamento (monitoramento), a avaliação e o replanejamento.

Para além das práticas arraigadas de planejamento, o desafio de efetivação do monitoramento e a avaliação do novo PNE apresentam-se como possibilidade para construção de uma outra perspectiva de consolidação do planejamento e gestão da política educacional.

Superando a concepção tradicional dos planos prescritivos do futuro, inflexíveis à trajetória da realidade, nos planos elaborados na dimensão estratégica o acompanhamento e avaliação se situam como instrumentos necessários e essenciais para a adequação das estratégias às surpresas da realidade e a garantia do alcance das metas (BORDIGNON, 2014, p. 37).

Como já citado anteriormente, a tentativa de garantir que avaliação e monitoramento dos planos de educação se efetivem em conformidade com a perspectiva democrática e participativa preconizada pela CF/88, principiou com a Lei 10.712/2001 estabelecia por meio do Art. 3º, que a primeira avaliação do PNE fosse realizada no quarto ano de sua execução, e que caberia ao Congresso Nacional aprovar as devidas medidas legais com vistas à correção de deficiências e distorções. Complementando, o Art. 4º determinava que a União seria responsável por instituir o Sistema Nacional de Avaliação, definindo os mecanismos de acompanhamento das metas fixadas no Plano.

No entanto, ao renomear e reestruturar o CNE, a Lei nº 9.131/1995, que antecede o PNE 2001-2011, determinou que caberia ao próprio conselho “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 1995). Com isso, a legislação educacional em vigor na época distribuía, entre as referidas instituições, a responsabilidade pelo acompanhamento e avaliação do PNE. Nessa perspectiva, “os papéis do MEC, do CNE e das comissões de educação da Câmara e do Senado Federal são, simultaneamente, concorrentes e complementares” (BRASIL, 2009, p. 19). Pressupondo participação sociopolítica, transparência institucional, acompanhamento e avaliação sistemáticos de seus objetivos, a Lei 10.172/2001 constituiu-se como um instrumento estratégico ao controle e regulação do seu cumprimento e execução (BRASIL, 2001).

Nesse aspecto, Souza (2014) aponta que as avaliações sistematizadas referentes ao cumprimento dos objetivos e metas do PNE 2001-2010 foram realizadas, inicialmente, pelos poderes executivo e legislativo. A princípio, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara

dos Deputados avaliou o PNE 2001-2011 em 2004 e, em seguida, divulgou o documento *Avaliação Técnica do Plano Nacional de Educação* (BRASIL, 2004). Dois anos depois, a Câmara efetivou a segunda avaliação do PNE, que se desdobrou no documento intitulado *Avaliação do PNE 2004-2006* (BRASIL, 2011).

Ainda de acordo com Souza (2014), estudos acadêmicos a respeito da avaliação do cumprimento das metas do PNE 2001-2011 foram quantitativamente reduzidos e limitados a algumas das etapas e modalidades da Educação Básica. Apesar de terem se concentrado a partir de 2009, esses estudos pautaram-se basicamente em dados produzidos por algumas avaliações realizadas pelo MEC, iniciadas em meados da vigência do plano.

A primeira avaliação realizada pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara, em 2004, visou a examinar o cumprimento das 24 metas referentes à Educação Infantil. De caráter preliminar, nessa primeira etapa não houve análise a respeito do veto à meta 22, também não foram propostas novas diretrizes. A base de consulta para elaboração dessa avaliação inicial foram os dados do Censo Escolar de 2003, o resultado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2002 (PNAD), documentos produzidos pelo Ministério da Educação e documentos da Lei Orçamentária (BRASIL, 2004).

Com efeito, em 2004, sob a presidência do Deputado Carlos Abicalil, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados realizou sua primeira avaliação [...] Naquele momento [...] a maioria dos dados disponíveis para avaliação eram relativos aos anos de 2002 ou 2003 e, portanto, ainda muito preliminares para permitir um dimensionamento adequado do impacto da legislação do PNE sobre a realidade educacional (BRASIL, 2011, p. 5).

Formulado pela Consultoria Legislativa a pedido da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, de caráter técnico, posteriormente o documento deveria ser complementado por uma avaliação política e iniciativas legislativas. Nesse sentido, o documento assinala a importância da IV Conferência Nacional de Educação e Cultura (BRASIL, 2004).

Realizada no período de 22 a 25 de fevereiro de 2005, pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara de Deputados, a IV Conferência Nacional de Educação e Cultura, *Consolidando Novos Rumos*, teve como objetivo debater as políticas públicas de cultura e educação relacionadas ao PNE 2001-2011. A Conferência propôs “[...] correções normativas e/ou acréscimos visando seu aperfeiçoamento, bem como, debater as políticas públicas na área da cultura visando oferecer subsídios ao processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura e a organização do Sistema Nacional de Cultura” (BRASIL, 2009, p. 1). Na



organização do evento, referente à participação dos interessados no debate, as inscrições foram realizadas por meio da página eletrônica da Câmara, a partir do mês de janeiro daquele ano.

Com o intuito de apresentar as ferramentas de acompanhamento e avaliação do PNE elaboradas no âmbito da União e os principais resultados alcançados aos dirigentes, além de buscar estabelecer uma articulação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para acompanhamento e avaliação dos PMEs, no ano seguinte, a Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (Cafise) promoveu o *Colóquio Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE*, realizado em 14 de dezembro de 2005.

Construído no âmbito do Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE, o evento contou com a participação de autoridades e representantes de diversas entidades e órgãos ligados à área de educação. Instituído pela Secretaria de Educação Básica (SEB), o programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE, em dezembro de 2005, oferece apoio técnico e pedagógico aos sistemas de ensino para acompanhamento e avaliação do PNE e dos planos estaduais e municipais.

Durante o evento, o representante do CNE informou os participantes sobre as ações realizadas pelo órgão desde 2002, e destacou o Ciclo de Debates, ocorrido em 2005. O evento teve como objetivo subsidiar o MEC na elaboração de propostas ao Congresso Nacional, que teve ampla participação de instituições ligadas aos objetivos do plano. Entre as ideias e considerações proferidas pelos participantes, destaca-se o pronunciamento do professor Neroaldo Pontes, assinalando que a avaliação do plano de educação deveria se nortear pelos seguintes em princípios:

- caráter democrático, com a participação das entidades governamentais e da sociedade civil;
- caráter processual: a avaliação faz parte do próprio Plano, acontece durante todo o período de sua execução, mas tem momentos especiais, como o final do quarto e ao término do décimo ano;
- diversidade das questões a avaliar: as prioridades do Plano, as metas, os procedimentos adotados e o regime de colaboração e a articulação obtida entre o PNE e os Planos Estaduais e Municipais;
- a soma de esforços de avaliação dos diversos planos – nacional, estaduais e municipais (BRASIL, 2005, [n.p]).

Com a realização da segunda avaliação da execução do PNE 2001-2010, a Comissão de Educação e Cultura pretendia fomentar o debate sobre o Plano, e “suscitar uma reflexão, que em tão boa hora, convide a sociedade brasileira, e em especial, os mandatários eleitos

para os Poderes Executivo e Legislativo, a reafirmar os compromissos e redimensionar as metas de desenvolvimento educacional propostas no PNE” (BRASIL, 2006, p. 5).

Entre as ações promovidas no âmbito do MEC, naquele ano, além da divulgação do documento *Avaliação do Plano Nacional de Educação*, abrangendo todas as metas do plano, de acordo com Sousa Neto (2013, p. 90), o ministério promoveu “Seminários Regionais de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes”. Tais seminários foram realizados nas cinco regiões do país. Também foram realizados diagnósticos regionais da situação educacional frente às metas do PNE, promovidos pelo Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional – Cedeplar.

Faltando um ano para o término da vigência do PNE 2001-2010, o Inep divulgou o primeiro volume da série *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008*. O documento foi elaborado sob a coordenação e supervisão da Secretaria Executiva Adjunta (SEA), com participação dos órgãos gestores do MEC e a colaboração de várias secretarias e órgãos do próprio ministério, além de assessoria de especialistas na área de educação. Com o objetivo principal de identificar os avanços, obstáculos e desafios no cumprimento das metas do PNE, o documento foi distribuído em três volumes. Entre as iniciativas implementadas, o documento destaca

a proposta de reforma universitária, a avaliação da educação superior, a busca da consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos, a implementação de políticas de ações afirmativas e, no plano estrutural, a criação do Fundeb, que substituiu o Fundef (BRASIL, 2009, p. 14).

Com a proximidade do término da vigência do primeiro PNE, com o intuito de iniciar os debates para a formulação do novo PNE, o CNE divulgou um estudo intitulado *Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020*, publicizado por meio da Portaria CNE/CP n. 10, de 6 de agosto de 2009 (BRASIL, 2009).

O presente documento cumpre o objetivo estabelecido de apresentar indicações preliminares para a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020, como documento básico que servirá de estimulador das diversas discussões democráticas a serem promovidas nos órgãos públicos e nas entidades da sociedade civil, com destaque àquelas promovidas pelo Ministério da Educação, pelo Congresso Nacional e pelo próprio Conselho Nacional de Educação. Nesses momentos de mobilização social, cabe ressaltar a importância da participação, dentre outros, das entidades científicas (SBPC, ANPED, ANPAE, ANFOPE e CEDES); de representações dos conselhos de educação (FNCEE e UNCME); de dirigentes (ANDIFES, ABRUEM, CONCEFET, CONSED, UNDIME, FORUNDIR e FORGRAD); de confederações e sindicatos (CNTE,

CONFENEN, CONTEE, FASUBRA, ANDES/SN, PROIFES, SINASEFE e Confederação do Sistema “S”; de estudantes e pais (UBES - UNE – CONFENAPA); e de campanhas e movimentos sociais (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Representação social do Campo e Movimentos de afirmação da diversidade) (BRASIL, 2009, p. 4).

Segundo Menezes e Souza (2018, p. 615), o documento apresenta um balanço sobre aspectos do documento que acarretaram o desencontro das metas fixadas, destacando a “dissociação entre o PNE e os Planos estaduais e municipais de Educação”, a “ausência de mecanismos para o acompanhamento e avaliação sistemáticos do PNE”, esta última agravada pela “descontinuidade na coleta de informações pelo Inep” (MENEZES; SOUZA, 2018, p. 615).

Em âmbito acadêmico, o estudo de Souza (2014) analisa que, além de limitadas e reduzidas à Educação Básica, as avaliações *Stricto sensu* acerca da execução do PNE 2001-2010 tornaram-se mais evidentes no limiar de 2009, próximo da realização da Conae 2010, um ano antes do término da vigência do plano. Segundo o autor,

[...] ainda assim, é possível agrupá-las em estudos de maior abrangência (AGUIAR, 2010; CURY, 2009; DOURADO, 2010; MARTINS, 2012) ou de maior especificidade, pois esses últimos objetivam exclusivamente determinadas etapas da educação básica – como a educação infantil (GANZELI, 2012b; VIEIRA, 2010) e o ensino médio (BRANDÃO, 2011; KUENZER, 2010) – ou determinadas modalidades de ensino – como a Educação de Jovens e Adultos (EJA) (DI PIERRO, 2010) –, trabalhos que, na sua quase totalidade, são subsidiados pelos resultados da avaliação levada a efeito pelo MEC/Inep 2001-2008 anteriormente aludida (BRASIL, 2009a, 2009b, 2009c) (SOUZA, 2014, p. 153).

A partir de 2010 começam a surgir estudos analíticos preliminares, que buscaram elaborar ajuizamentos e valorações do conteúdo político ou técnico do texto do plano, ou vislumbrando suas potenciais repercussões. Os estudos acadêmicos sobre a avaliação do PNE 2001-2010 revelam o não cumprimento da maior parte dos objetivos e metas referentes à Educação Infantil, ao Ensino Médio e à Educação de Jovens e Adultos. Do mesmo modo, os estudos que examinam determinadas etapas e modalidades da Educação Básica acerca dos resultados e avaliações institucionais realizadas pelo MEC são “consensualmente negativas em termos dos resultados, impactos ou efeitos observados” (SOUZA, 2014, p. 161). No que tange aos municípios, observa-se que, até o ano de 2011, 2.181 municípios (39,2% de 5.565) encontravam-se sem Plano Municipal de Educação (PME) (BRASIL, 2012).

Contudo, não se pode perder de vista que

A experiência do PNE 2001-2010 trouxe importantes questões cuja superação cabe ser enfrentada pelo novo PNE, entre as quais a dissociação entre o PNE e os planos estaduais e municipais de educação e a dificuldade na promoção do alinhamento do planejamento nas diferentes esferas (BRASIL, 2012, p. 11).

Nessa perspectiva, ao estabelecer o monitoramento e a avaliação do cumprimento de suas metas e prazo de um ano para que os entes federados aprovem seus planos, o PNE 2014-2024 marca uma nova etapa no planejamento educacional (DOURADO, 2016). Para Aranda; Militão e Rodrigues (2020, p. 14), “o reconhecimento da relevância do processo de monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação, embora sinalizado de modo aligeirado no PNE 2001-2010 (Art. 3º, parágrafos §1º e §2º), ganhou maior repercussão com o PNE/2014”.

Como todo plano, o novo PNE caracteriza-se por seu cunho objetivo e propositivo, suas metas, diretrizes e estratégias, que são voltadas para uma situação futura que, a partir da sua constituição, passa a integrar o horizonte a ser perseguido pelas políticas públicas durante o decênio de 2014-2024 (BRASIL, 2016).

O Plano aglutinou um conjunto de aspirações e finalidades para a educação brasileira, que são expressas em suas 10 diretrizes, 20 metas e em um conjunto de 254 estratégias [...]. Enquanto as diretrizes congregam macro-objetivos voltados à melhoria da educação brasileira, as metas delimitam patamares educacionais concretos que devem ser alcançados no País. Por fim, as estratégias constituem os meios para o planejamento das políticas públicas, que visam, a princípio, o alcance definitivo das metas e, como resultado final do Plano, a consolidação das diretrizes (BRASIL, 2016, p. 11).

Produto de decisão política, vigorando para além do mandato de dois governos, o plano é uma peça técnica com função de ser a principal referência para a gestão pública na atualidade. Nesse sentido, sua consolidação deve garantir a coerência entre os meios e os fins (BRASIL, 2014). Refletindo o caráter processual e participativo que marcou o seu planejamento, a Lei 13.005/14 exige que o cumprimento e execução das metas sejam objeto de monitoramento e avaliação periódicas. Para isso, conta com a participação das seguintes instâncias:

- I. Ministério da Educação - MEC;
- II. Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
- III. Conselho Nacional de Educação - CNE; e
- IV. Fórum Nacional de Educação.

Nesse sentido, após a aprovação do PNE 2014-2024, o CNE promoveu o seminário *Um ano de monitoramento e avaliação do PNE*, que reuniu as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação previstas no art. 5º da Lei 13.005/2014.

Em 2016, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados realizou uma audiência pública com o propósito de fazer uma avaliação do PNE. O evento contou com a participação do coordenador Heleno Araújo, do FNE na época, e de outros representantes da sociedade civil, como Gilvânia Nascimento (Uncme), Daniel Cara (Campanha Nacional Pelo Direito à Educação), Toni Reis (ABGLT), Virginia Melo (Undime) e Sumika Freitas (Mieib).

Exercendo sua atribuição de publicar, a cada dois anos, estudos para aferir o cumprimento das metas estabelecidas no PNE, o Inep publicou, em 2015, o documento preliminar *PNE 2014-2024: Linha de Base*, com o objetivo de desencadear o debate a respeito dos indicadores mais adequados para o acompanhamento das metas estabelecidas no Plano. Efetivado na promoção de um processo contínuo, com dinâmica própria, “as opções adotadas para a elaboração da Linha de Base do PNE são propostas ainda em construção que poderão ser aprimoradas no decorrer desses estudos” (BRASIL, 2015, p. 359).

O Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016 “disponibiliza informações descritivas das séries históricas e análises acerca das tendências apresentadas pelos indicadores” (BRASIL, 2016, p. 3), incorporando aprimoramentos em relação ao que havia sido apresentado na publicação *Linha de Base*.

Apresentado pela Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), o *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento e Avaliação do PNE* baseou-se em informações atualizadas, geridas pelo próprio MEC e extraídas do Censo da Educação Básica de 2015; Censo da Educação Superior de 2014; Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2013; em informações produzidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2014; pelo Censo Demográfico de 2010; Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – Estadic/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2014; Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE, e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), ambos de 2014 (BRASIL, 2016).

Publicado em 2018, o *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento e Avaliação: biênio 2016 - 2018 do PNE* avalia como vem se desenvolvendo o cumprimento das 20 metas do PNE quatro anos após a sua aprovação em lei. Tal publicação integra um conjunto de ações promovidas pelo Inep, orientadas à produção e disseminação de informações e a estudos voltados a subsidiar o monitoramento do PNE, bem como à formulação, implementação e

avaliação de políticas educacionais (BRASIL, 2018). Nessa perspectiva, o relatório não só atualiza as séries históricas de indicadores incorporadas no *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE*, como apresenta reformulações e define novos indicadores, buscando melhor representar e aferir o que as metas objetivam.

Entre as propostas formuladas por representantes do FNE, do MEC e pelos participantes da consulta pública com vistas a aprimorar os indicadores, destacam-se as fichas técnicas, que passaram a apresentar as variáveis utilizadas e a descrição dos procedimentos adotados, bem como as tabelas com as estatísticas descritivas que passaram a incluir os dados absolutos dos indicadores. Outra alteração importante foi a substituição, em atendimento à Resolução CNE/CEB nº 6, de 21 de outubro de 2010, também às sugestões provenientes da consulta pública, da data de referência para a definição da idade em anos completos nos indicadores das Metas 1, 2 e 3, utilizada na Pnad, pela data de 31 de março do ano da pesquisa.

Visando ao acompanhamento da evolução dos indicadores das metas e efetivo monitoramento, e de fornecer dados para gestores, técnicos e educadores na realização de ações que promovam maiores e melhores oportunidades educacionais, o relatório se estrutura em sequência aos estudos referentes às 20 metas do PNE (BRASIL, 2016). Dessa forma, define uma seção específica para cada meta, explica os conceitos, os indicadores utilizados e apresenta uma análise sobre evolução de cada meta em âmbito nacional. Buscando explicitar as desigualdades existentes, as metas foram separadas por estratos de interesse. Ao final de cada seção, um quadro resume as principais conclusões a respeito do monitoramento da respectiva meta.

O relatório do primeiro ciclo de monitoramento e avaliação do PNE apresenta, ainda, fichas técnicas com detalhes metodológicos, informações sobre as bases de dados utilizadas e as orientações necessárias para que os procedimentos de cálculo sejam executados.

### 3.1.3 Relatório de Monitoramento e Avaliação do PNE 2014-2024: articulações e formulação

As mobilizações que marcaram a formulação do PNE 2014-2024 não se encerraram após a sua aprovação em junho de 2014, ao contrário, intensificaram-se, resultando, ainda naquele ano, na realização uma sequência de debates acerca monitoramento e avaliação do PNE, que entre outras metas fixou prazo de um ano para elaboração dos planos subnacionais.

Em cumprimento ao art. 8º da Lei n. 13.005/2014, considerando a importância e a urgência da elaboração dos planos subnacionais, no exercício de sua função de articulador dos

entes federativos e por meio da Diretoria de Cooperação e Planos de Educação (DICOPE), a Sase incentivou a criação de uma rede, na perspectiva de prestar assistência técnica Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal. Na constituição da rede, o MEC, em parceria com o CONSED e a UNDIME, atuaram na criação do chamado Comitê Tripartite em cada ente federado.

Com a aprovação do PNE em junho de 2014, em novembro daquele mesmo ano realizou-se a Conae, sob a coordenação do Fórum Nacional de Educação, com o tema *O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração*.

A Conae/2014, planejada e organizada durante os anos de 2011 e 2012 e realizada na fase municipal/estadual/distrital em 2013 e, na fase nacional, em 2014, [...] constituindo-se em espaço de deliberação e participação coletiva, envolvendo diferentes segmentos, setores e profissionais interessados na construção de políticas de Estado. Particularmente especial também, porque, nesse período, o Fórum Nacional de Educação e a sociedade brasileira participaram no Congresso Nacional das discussões e aprovação do Plano Nacional de Educação [...] (BRASIL, 2014, p. 10).

O evento teve por objetivo central contribuir na construção da política educacional, indicando as responsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas atinentes ao regime de colaboração dos entes federativos na gestão dos respectivos sistemas de ensino. A Comissão do Fórum Nacional de Educação promoveu um encontro logo após a Conae 2014,

[...] no edifício sede do Ministério da Educação, em Brasília. Pela manhã, o encontro é entre os membros das Comissões Especiais de Mobilização e Divulgação e, Monitoramento e Sistematização. Já a tarde, é a vez do Pleno se reunir. Na pauta está o balanço da 2ª Conferência Nacional de Educação (Conae 2014), que ocorreu no último mês, a incorporação de novas entidades e a eleição da nova coordenação (BRASIL, 2014).

Cumprindo o que determina a Lei 13.005/2014, a Direção do Inep promoveu o seminário *Plano Nacional de Educação: desafios para o monitoramento e avaliação de metas e estratégias*. Contando com sete mesas temáticas compostas por diversos especialistas de todo o Brasil, realizado nos dias 11 e 12 de dezembro de 2014, o evento discutiu os desafios dos estudos voltado ao monitoramento do PNE.

Requerida em 09 de junho de 2015 pela senadora Fátima Bezerra (PT/RN) e pelo senador Cristovam Buarque (PDT/DF), uma audiência pública fez um balanço do primeiro ano de cumprimento e execução do PNE.

Requeiro, nos termos do art. 93, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de Audiência Pública desta Comissão, a realizar-se no dia 08 de julho de 2015, visando fazer um balanço do primeiro ano do Plano Nacional de Educação, o PNE, que tem por objetivo a sua implementação em todos os estados e municípios brasileiros, e realizar um debate sobre como o PNE pode contribuir para se atingir as novas metas para a Educação estabelecidas no Fórum Mundial de Educação 2015. Para o referido evento, solicito que sejam convidados os senhores: Daniel Cara, representando a Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Roberto Franklin de Leão, representando a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Heleno Araújo; representando o Fórum Nacional de Educação; Binho Marques, representando o Ministério da Educação (MEC); e a senhora Cleuza Repulho, representando a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) (BRASIL, 2015).

Na mesma data, o Conselho Nacional de Educação realizou o Seminário *Um ano de PNE: monitoramento e avaliação*, reunindo representantes das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação (BRASIL, 2015).

[...] os integrantes de comitês regionais da Campanha Nacional pelo Direito à Educação – rede composta por mais de 200 organizações em todo o país – entregaram à Comissão de Educação, Cultura e Esporte, do Senado e ao Ministro da Educação, Renato Janine Ribeiro, um posicionamento público apontando que nenhum dispositivo do Plano foi cumprido de maneira satisfatória (BRASIL, 2015).

Articulando a avaliação do primeiro ano de vigência do PNE – Lei nº 13.005/2014, promovida pela Comissão de Educação, Frente Parlamentar em Defesa da Implementação do Plano Nacional de Educação e Frente Parlamentar Mista de Educação, foi realizado, em 25 de junho de 2015, na Câmara dos Deputados, o Seminário Nacional *O PNE e o Futuro da Educação Brasileira*.

Diferente do processo que marcou PNE 2001-2010, o qual privilegiou a participação de técnico e especialista da área de educação, percebe-se que o monitoramento e avaliação do novo PNE caminha no sentido de envolver instâncias da sociedade e instituições dos três níveis de governo nas atividades de monitoramento e avaliação dos planos.

Nessa articulação, ainda em setembro de 2015, o Inep apresentou à sociedade brasileira o *PNE: Linha de Base* (INEP, 2015). Formulado com o objetivo de orientar instâncias de controle social, como as Comissões de educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o CNE e o Fórum Nacional de Educação formado por instituições da sociedade civil, o documento apresenta uma análise descritiva de séries históricas de 36 indicadores, delineando um panorama das condições da educação brasileira. Dessa forma, o *PNE: Linha de Base* possibilita um olhar contextualizado “sobre os desafios que se colocavam à consecução dos objetivos de cada meta naquele momento” (BRASIL, 2015).



Em conformidade com a Portaria Inep n. 424, de 9 de outubro de 2015, que propõe consulta pública para coletar contribuições para o aprimoramento dos indicadores selecionados para o monitoramento e avaliação do PNE 2014-2024, o Inep realizou, entre os dias 13 de outubro e 11 de dezembro de 2015, uma consulta pública. Além de conferir transparência e participação social à construção dos indicadores, essa iniciativa visou ao aprimoramento dos indicadores selecionados e desenvolvimento de outros indicadores. Nesse processo,

[...] cerca de 10.500 diferentes usuários fizeram download do documento PNE – Linha de Base no sítio de publicações do Inep. Houve 498 participações na consulta pública, das quais 89,4% eram individuais e o restante eram representações institucionais — 9,2% de instituições públicas e 1,4% de instituições privadas (BRASIL, 2016, p. 19).

Ressalta-se, contudo que, constituído a partir de uma dinâmica coordenada e em construção, “as opções adotadas para a elaboração da Linha de Base do PNE são propostas ainda em construção que poderão ser aprimoradas no decorrer desses estudos” (BRASIL, 2015, p. 359).

Para além da formulação do relatório de monitoramento e avaliação, cabe ao Inep a produção de estudos que aprofundem a contextualização das questões educacionais presentes no PNE, de forma a oferecer evidências para compreensão dos desafios educacionais apresentados nas diferentes metas, e a subsidiar a formulação ou o redesenho das políticas, programas e projetos.

Mobilizando indivíduos e instituições para o debate a respeito da necessidade de aprimoramento e desenvolvimento de novos indicadores, o instituto realizou, nos dias 13 de outubro e 11 de dezembro, uma consulta pública que, metodologicamente,

[...] além de conferir transparência e participação social à construção de tais indicadores, [...] permitiu ao Inep coletar importantes contribuições de gestores públicos, especialistas e movimentos sociais sobre os indicadores selecionados pelo Instituto e pelo MEC para o acompanhamento das metas. A análise quantitativa e qualitativa das respostas a cada uma das questões da consulta suscitou aprimoramentos nos indicadores e na apresentação dos dados, incorporados ao processo de monitoramento em curso, e reverberaram no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento (BRASIL, 2015, p. 18).

Em 2016, a publicação do livro intitulado *O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: educar para a equidade*, organizado por Antônio Carlos Caruso Ronca e Luiz Roberto Alves, apresentou à sociedade ensaios que abordam o PNE e o Sistema Nacional de Educação. Inaugurada também em 2016, a Série *PNE em Movimento*

visa a reunir e a disseminar estudos e pesquisas autorais e inéditas sobre as metas, as estratégias, os programas e as políticas relativas ao PNE, contribuindo para o monitoramento e a avaliação do referido plano. Elaborada para ser um veículo de comunicação, os estudos apresentados na Série *PNE em Movimento* utiliza microdados do censo demográfico do IBGE e indica a diferença entre as faixas etárias, de escolarização, de alfabetização e analfabetismo entre a população com e sem deficiência.

Objetivando avaliar o segundo ano de execução do PNE, realizou-se, no âmbito da Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara de Deputados, em 08 de junho de 2016, audiência pública interativa que contou com a participação dos seguintes convidados:

1. Representante da União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
2. Representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED;
3. Representante da União dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME
4. Representante do Conselho Nacional de Educação - CNE;
5. Representante do Fórum Nacional de Educação;
6. Representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (BRASIL, 2016).

Nesse contexto, o Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, apresentado pelo Inep à sociedade em 11 de novembro de 2016, “disponibiliza informações descritivas das séries históricas e análises acerca das tendências apresentadas pelos indicadores” (BRASIL, 2016, p. 3), incorporando aprimoramentos em relação ao que havia sido apresentado na publicação *Linha de Base*. Apresentado pela Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), o referido Relatório baseou-se em informações atualizadas, geridas pelo próprio MEC, com base nos dados do Censo da Educação Básica de 2015; do Censo da Educação Superior de 2014; Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2013. Empregaram-se, também, informações produzidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2014; Censo Demográfico de 2010; Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – Estadic/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2014; Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE, e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), ambos de 2014 (BRASIL, 2016).

Além da publicação o documento preliminar em 2015, foram realizadas reuniões com entidades integrantes do Fórum Nacional de Educação (FNE), consulta pública para debater e colher sugestões acerca do monitoramento das metas e de seus indicadores. Ao ser publicado, em 2016, o Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016 foi apresentado e debatido no Conselho Nacional de Educação.

Este conjunto de ações iniciadas em prol do monitoramento e avaliação do PNE formaram uma grande engrenagem, articulada por meio reuniões, estudos, eventos e publicações, que a cada relatório se movimenta e movimenta o monitoramento e a avaliação dos Planos de Educação.

O primeiro relatório foi formulado com vistas ao acompanhamento da evolução dos indicadores das metas e efetivo monitoramento pelas instâncias responsáveis de suas metas, e para fornecer dados a gestores, técnicos e educadores na realização de ações, que promovam maiores e melhores oportunidades educacionais (BRASIL, 2016).

Dando continuidade às atividades de monitoramento e avaliação dos indicadores das metas do referido plano, diante a nova conjuntura política que se configurou a partir de 2016, no terceiro ano de vigência do PNE, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, realizou, por iniciativa da senadora Lúcia Vânia (PSB/GO), audiência pública, conforme requerimento de 30 de junho de 2017.

Para a referida Audiência, indicamos os seguintes convidados: 1. Priscila Cruz – Todos Pela Educação; 2. Rodrigo Hubner Mendes – Instituto Rodrigo Mendes; 3. Patrícia Mota Guedes – Fundação Itaú Social; 4. Mozart Neves Ramos – Instituto Ayrton Senna; 5. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (BRASIL, 2017).

Visando à efetuação de estudos para produção e aprimoramento dos indicadores para monitorar as metas do PNE, o Inep promoveu, nos dias 28 e 29 de novembro de 2017, o Seminário *Indicadores Educacionais e o Monitoramento do Plano Nacional de Educação*. O órgão realizou, ainda, reuniões técnicas com especialistas da Comissão Assessora de Especialistas para a Avaliação de Políticas Educacionais, com técnicos de instituições produtoras de dados estatísticos e de pesquisa em políticas públicas.

Nesse processo, em março de 2018, o Inep realizou reuniões com o Ministério da Educação, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação e Fórum Nacional de Educação, responsáveis pelo monitoramento do PNE. Também, com especialistas e técnicos das áreas temáticas das metas, com o objetivo de debater, qualificar e validar os indicadores construídos para o monitoramento das metas que compuseram o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento e Avaliação: biênio 2016 -2018 (BRASIL, 2018). Nessa perspectiva “a Direção apresentou os estudos e as propostas de aprimoramento de indicadores das metas do plano em eventos específicos do MEC, do FNE, do CNE e do Tribunal de Contas da União (TCU)” (BRASIL, 2018, p. 12). Publicado em junho de 2018, o relatório avalia como vem se

desenvolvendo o cumprimento das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) quatro anos após sua aprovação em lei. O referido relatório foi produzido pelos pesquisadores da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), responsável pela produção de estudos para subsidiar o monitoramento do PNE. O documento resultou de debates que envolveram “técnicos, especialistas, gestores, educadores e representantes de entidades governamentais e não governamentais que atuam na área educacional e estão envolvidos no monitoramento do PNE” (BRASIL, 2018).

Tal publicação integra um conjunto de ações promovidas pelo Inep, orientadas à produção e disseminação de informações, e a estudos voltados a subsidiar o monitoramento do PNE, bem como à formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais (BRASIL, 2018).

Nesse sentido, o relatório tanto atualiza as séries históricas de indicadores incorporadas no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, como apresenta reformulações e define novos indicadores, buscando melhor representar e aferir o que as metas objetivam. Dessa forma, o documento dispõe de uma seção específica para cada meta, na qual os conceitos e indicadores utilizados são explicados. Além disso, apresenta uma análise sobre a evolução de cada meta em âmbito nacional.

Dessa forma, mais do que um documento técnico, o segundo relatório de monitoramento e avaliação do PNE 2014-2024 resultou de um processo de construção colaborativa, concebido a partir de um debate construtivo. Esse documento buscou incorporar “as perspectivas e apreciações qualificadas de técnicos, gestores, educadores, pesquisadores e representantes de entidades governamentais e da sociedade civil” (BRASIL, 2018, p. 9).

Após o lançamento o Relatório do 2º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação pelo INEP, procedeu-se de imediato a discussão de seus resultados pelos membros do FNE, dando continuidade ao processo de discussão que envolve o monitoramento do PNE (BRASIL, 2018).

Contudo, apesar da continuidade das atividades de monitoramento e avaliação do PNE, e de tais atividades estarem se desenvolvendo por meio dos órgãos responsáveis no prazo estabelecidos em lei, não se pode perder de vista as implicações das reformulações empreendida a partir de 2016 pelo governo, cujas medidas promoveram o esvaziamento do FNE em 2017, a desestruturação da Sase em 2018, e mais recentemente, a exclusão do Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) da composição do CNE (Decreto de 9 de junho de 2020).

Isso significa que as reformulações avançam de encontro ao caráter participativo do monitoramento dos planos.

### 3.1.4 Implicações do PNE para o monitoramento e avaliação dos PMEs

Ao elencar as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PNE, a Lei n. 13.005/2014 estipula, no artigo seu 7º, que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (BRASIL, 2014). Ao mesmo tempo, a lei reconhece que cabe aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, a efetivação das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas.

Nesse sentido, a lei do PNE prevê que as estratégias definidas no plano não impedem a adoção de medidas adicionais, ou de instrumentos jurídicos que instituam a cooperação entre os entes federados. Assim, podem ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

Enquanto no âmbito nacional o PNE determina que estados e municípios realizem o monitoramento e avaliação de seus planos em conformidade com as diretrizes, metas e estratégias nele previstas, o *Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação* subdivide o monitoramento e a avaliação dos planos educacionais em quatro passos, assim denominados:

Etapa 1: organização do trabalho;

Etapa 2: estudar o plano;

Etapa 3: monitorar continuamente as metas e estratégias; e

Etapa 4: Avaliar periodicamente o plano.

Nessa ordem, a primeira etapa refere-se à necessidade de definição ou não de instâncias responsáveis pelo monitoramento do PME. Contudo, diante dos diferentes cenários que compreendem a realidade dos municípios brasileiros, a tentativa de efetivação dessa etapa pode incorrer em três situações distintas:

- a) municípios que já constituíram legalmente as comissões e equipes técnicas responsáveis pelo Monitoramento e Avaliação do plano;
- b) municípios que instituíram essas instâncias em cumprimento às exigências definidas nas leis dos seus planos de educação; e
- c) municípios que não previram essas instâncias em qualquer ato legal.

Considerando os três cenários apontados, por motivos legais, o último cenário poderia acarretar prejuízo ao monitoramento e avaliação PME. Com isso, recomenda-se que “a secretaria de educação considere os integrantes da comissão coordenadora que organizou o processo de elaboração ou adequação do plano aprovado e a equipe técnica que a assessorou, de forma a qualificar o processo” (BRASIL, 2016, p. 7) e, assim, garantir a participação da sociedade.

Enquanto pela Lei n. 13005/2014 compete ao Inep realizar e publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas, tendo como base os estudos e as pesquisas atualizadas realizadas pelo IBGE, PNAD e censo educacionais do próprio MEC (BRASIL, 2014), no âmbito municipal, a equipe técnica seria a principal responsável por realizar tais levantamentos e sistematizações.

Apesar de atribuir à equipe técnica a função de realizar os levantamentos e pesquisas que subsidiarão a formulação do relatório de monitoramento e avaliação do PME, o *Caderno de Orientação para o monitoramento e avaliação dos PMEs* assinala que sua instituição, pelo chefe do executivo, não é “obrigatória” (BRASIL, 2016, p. 7). No entanto, o referido documento enfatiza que é o apoio técnico dessa equipe que possibilitará a comissão elaborar suas proposições, com base nas fontes oficiais e em consonância com o executivo municipal.

Assim, diferentemente do que estabelece a Lei n. 13005/2014, que responsabiliza o Inep pela sistematização das informações e elaboração dos relatórios de monitoramento e avaliação do PNE, nos municípios, a equipe técnica pode ser ou não constituída pelo chefe do executivo. Dessa forma, o levantamento e sistematização de dados e informações necessárias à formulação do relatório não precisa ser realizado, obrigatoriamente, pela equipe técnica.

Se pela Lei n. 13005/2014, o monitoramento e avaliação do PNE tem que ser realizado pelo Ministério da Educação, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação e o Fórum Nacional Educação (FNE) de forma compartilhada, o parágrafo 3º, do artigo 7 da referida lei prevê que “os municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos” (BRASIL, 2014).

Já o caderno orientador recomenda que monitoramento e avaliação dos PMEs devem contar com a participação direta do secretário municipal de educação e dos técnicos em educação. Ressalta-se, ainda, que independentemente da realidade do município, a participação do Conselho Municipal de Educação (CME) e do Fórum Municipal de Educação (FME) na Comissão é condição imprescindível para sua efetivação, posto que ambos corroboraram para a mobilização e a participação da sociedade. Essas orientações

encaminham para que o monitoramento e avaliação dos municípios se desenvolvam em um formato que garanta a participação da sociedade civil, entendido aqui como mecanismos de controle social (RAIMANN; FARIAS, 2019).

Assim como a Lei n. 13005/2014 determina, o *Caderno de Orientação para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação* recomenda que o trabalho se inicie logo que as instâncias responsáveis sejam instituídas e estejam cientes de suas atribuições. Assinala-se, ainda, que, “em seguida, será necessário instituir instrumentos para coletar os dados que subsidiarão a produção das informações para o monitoramento e, posteriormente, os relatórios de avaliação, garantindo organização, efetividade e fluidez ao processo” (BRASIL, 2016, p. 7).

A segunda etapa inicia com a releitura do plano pela equipe técnica para organização cronológica das metas e estratégias. Para isso, a equipe deve levar em conta os prazos estabelecidos na lei. Nessa organização do trabalho de sistematização das informações, recomenda-se o emprego de três tipos de fichas, denominadas no documento de: organizar o trabalho; estudar o plano; e monitorar a continuamente das metas e estratégias.

Na ficha *organizar o trabalho*, as informações referentes à lei do plano, o ato de criação da comissão de coordenação e da equipe técnica e os períodos de avaliação do plano devem ser descritas. Também se ressalta que, enquanto documento relativo ao monitoramento e avaliação do PME, é preciso ter em conta que essas fichas são fontes que irão “gerar subsídios para a elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário a serem executados em anos vindouros” (BRASIL, 2016, p. 8).

Na segunda etapa, denominada *estudar o plano*, deve se proceder um estudo minucioso das estratégias, período de execução e previsões orçamentárias do plano. Em função dos recursos e metas, essas informações devem ser ordenadas cronologicamente.

Denominada *monitorar continuamente as metas*, a terceira etapa inicia após as fontes de dados, os indicadores de cada meta e o ano previsto de alcance terem sido definidos. Além de envolver a equipe técnica, o trabalho realizado nas três primeiras etapas requer que o secretário municipal participe diretamente, possibilitando a disponibilização de dados, ratificando o trabalho da equipe responsável, e informando oficialmente a comissão coordenadora (BRASIL, 2016).

Ao receber as informações sistematizadas pela equipe técnica, a comissão coordenadora deve debatê-las, a fim de formular e divulgar, por meio eletrônico e presencial, os relatórios sobre a evolução do cumprimento e execução dos planos. O relatório de

monitoramento e avaliação do PME deve pautar, também, reuniões realizadas nas escolas, no fórum e nos conselhos de educação.

Além disso,

[...] os documentos oficiais produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que tratam do monitoramento e avaliação do PNE, podem ser considerados para discussão dos resultados observados. É importante que esses documentos sejam amplamente divulgados, para que a sociedade perceba a relação das ações locais vinculadas às ações estaduais e nacionais durante a execução dos planos (BRASIL, 2016, p. 10).

Nesse sentido, a discussão dos resultados da execução do PME deve envolver todas as esferas administrativas e instituições que interferem direta ou indiretamente nas políticas educacionais do município.

Nesse processo, cabe à comissão coordenadora, auxiliada pela equipe técnica, a sistematização e encaminhamento das análises e impressões manifestadas durante a divulgação e debate dos relatórios de monitoramento e avaliação a todas as instituições envolvidas no processo.

Na etapa *avaliar o plano periodicamente*, a equipe técnica e a comissão coordenadora “devem compatibilizar todos os dados e as informações, certificando-se de que as condições consideradas no momento da definição das metas ainda correspondem ao cenário atual naquele município” (BRASIL, 2016, p. 11). A depender das condições do município e dos dados apresentados, as instâncias podem sugerir os ajustes necessários.

Na falta de um dispositivo de consulta pública, é preciso que este seja instituído para que a versão preliminar seja debatida de forma ampla e participativa. Além da versão final da avaliação do PME resultar desse processo, as recomendações apresentadas durante a audiência pública podem se desdobrar em alteração na lei do plano. Concluída a avaliação, a secretaria municipal de educação poderá alterar políticas, ações e programas e, caso seja necessário, propor alteração do plano.

Se realizado com participação, o monitoramento e a avaliação dos planos municipais de educação garantem maior articulação entre a educação que o poder público propõe e as demandas educacionais de cada localidade. Considerando que essa é uma construção que passa pela participação dos sujeitos sociais coletivos, a próxima seção busca entender a participação expressa nos relatórios dos municípios da Zona da Mata.



#### **4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DA MESORREGIAO DA ZONA DA MATA**

Esta quarta seção teve por objetivo mapear e analisar os sujeitos coletivos sociais que participaram no monitoramento e avaliação dos PMEs dos municípios Zona da Mata, contextualizando a participação desses sujeitos a partir dos conceitos participação e descentralização, a fim de compreender a articulação da sociedade civil na gestão das políticas educacionais em âmbito municipal.

Entendendo que as análises empreendidas neste estudo não têm a pretensão de esgotar as discussões acerca da participação da sociedade civil no monitoramento e avaliação dos planos municipais, a primeira subseção traz uma breve abordagem do contexto sócio-histórico e educacional da Zona da Mata do estado de Minas Gerais.

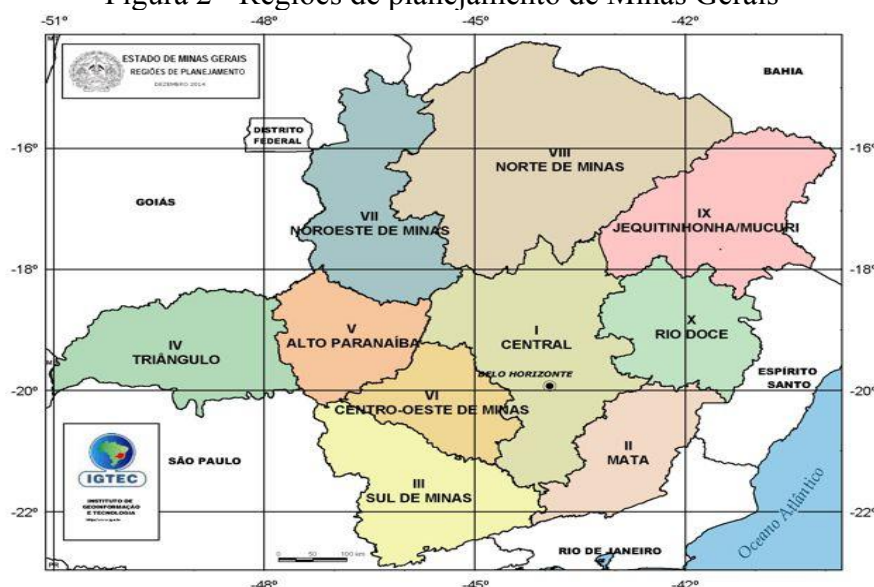
Na segunda subseção discutiu-se a evolução da educação municipal à luz de documentos teóricos e do diagnóstico que subsidiou a formulação do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais (PEEMG, 2018-2027).

Na terceira subseção buscou-se identificar as instâncias responsáveis por monitorar instituídas, e os sujeitos sociais coletivos que participaram do monitoramento e avaliação dos PMEs. A quarta subseção dedicou-se à contextualização dos sujeitos sociais coletivos envolvidos no monitoramento e avaliação dos PMEs.

##### **4.1 A mesorregião da Zona da Mata mineira**

Abrangendo uma área de 35.748,70 km<sup>2</sup>, a Zona da Mata ocupa 6,09% da superfície territorial do Estado de Minas Gerais. Situada na porção sudeste do estado, a Zona da Mata faz divisa, ao norte, com as mesorregiões Metalúrgica e Rio Doce; a leste, com os Estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro; ao sul, com o Estado do Rio de Janeiro; e a oeste, com as mesorregiões Sul, Campos das Vertentes e Metalúrgica (NETTO; DINIZ 2006; OLHER, 2018). Banhada pelas bacias hidrográficas do Brasil ao sul, e ao leste pela bacia hidrográfica do rio Paraíba de Minas Gerais, a Zona da Mata aglutina 142 municípios, distribuídos entre as microrregiões de Ponte Nova, Manhuaçu, Muriaé, Juiz de Fora, Cataguases, Ubá e Viçosa.

Figura 2 - Regiões de planejamento de Minas Gerais



Fonte: Site mg.gov.br ([n.d.]).

De acordo com Netto e Diniz (2006), a história da Zona da Mata remonta o ciclo do ouro do estado de Minas Gerais quando, no final do século XVII, no período colonial, a descoberta de grandes jazidas auríferas transformou demográfica e economicamente a região, propiciando o surgimento de povoados e vilas, gerando as condições para a posterior ocupação da região central. Em decorrência do declínio da atividade mineradora, a introdução da cultura cafeeira, nas duas últimas décadas do XVIII, deu início à retomada do crescimento econômico. Devido ao avanço da cafeicultura, a demanda por maior escoamento da produção desencadeou políticas e projetos de infraestrutura, construção de rodovias e ferrovias, ocasionando a migração de várias famílias tradicionais das áreas auríferas para a zona da mata, em busca de novas oportunidades. Isso intensificou a expansão dos setores industrial, comercial e financeiro da região no período. A partir da década 1920, os investimentos induzidos pela produção cafeeira, no início do século XX, foram se desacelerando.

Com a diminuição dos investimentos durante a década de 1930, a economia da região começou a sofrer os reflexos das “[...] mudanças negativas na produção cafeeira, que atingia pouco mais de 40%, praticamente metade da produção na década anterior” (CASTRO; SOARES, 2010, p. 4). Nesse período, os investimentos no Estado passaram a priorizar as regiões de mineração e siderurgia, e a economia da região entrou em retração, perdendo força no cenário econômico estadual e nacional, “[...] iniciando um processo de estagnação e decadência que perpetua até os dias atuais” (BARROS, 2019, p. 8).

Tentando retomar o crescimento econômico, o governo criou o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado da Zona da Mata (PRODEMATA), implantado entre 1976

e 1983. Financiado pelo Banco Internacional de Reconstrução Internacional (BIRD), o Prodemata teve por objetivo combater a pobreza extrema e resgatar a produção do setor agrário. Entretanto, pouco alterou a produção agrícola e pecuária da região.

Tendo atravessado o século XX com sua economia praticamente estagnada, estudos sobre o desenvolvimento do estado, realizados em 2002, demonstraram que a mesorregião da Zona da Mata ocupava a quarta posição no ranking das Regiões de Planejamento Mineiras, estando atrás das regiões Central, Sul de Minas e Triângulo.

Barros (2019) analisa que, apesar de o quadro de estagnação econômica ser persistente na mesorregião da Zona da Mata e ter se prolongado até o século XXI, algumas cidades crescem em detrimento a outras, causando forte dependência dos centros urbanos de menor complexidade para com os centros de maior complexidade.

Recentemente, ao formular o Plano de Desenvolvimento Integrado 2016-2027 (PDMI), documento que estabelece diretrizes que devem nortear a atuação do governo estadual, levou-se em consideração a população, suas culturas e identidades. Formulado sob a coordenação da equipe da Secretaria de Planejamento (Seplag) e da Fundação João Pinheiro, o PDMI 2016-2027 foi revisado em 2015, teve o apoio de mais de 500 representantes do governo, e se respaldou nas colaborações de mais de 25.000 pessoas que participaram dos Fóruns Regionais.

O PDMI tem como objetivo central o desenvolvimento socioeconômico sustentável de alcance territorial amplo e homogêneo das atividades produtivas, como forma de reduzir as desigualdades regionais e alavancar a geração de renda familiar, a oferta de trabalho, a melhoria dos serviços e bens públicos, e dos mecanismos institucionais de participação política.

Levando em consideração quinze áreas de governo e instrumentos de gestão formulados para organizar a atuação do Estado, como o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei de Orçamento Anual - LOA, o plano foi formulado a partir de 6 eixos estratégicos assim divididos: Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Segurança Pública; Educação e Cultura; e Governo.

Na estruturação desse processo, o Decreto 46.744/2015 instituiu os fóruns municipais para traçar o perfil territorial dos municípios do estado, distribuindo-os em 17 Territórios de desenvolvimento socioeconômico. Por sua vez, tais Territórios se subdividiram em 78 microterritórios, como mostra a figura 3.

Figura 3 - Minas Gerais e a distribuição dos 17 territórios de desenvolvimento

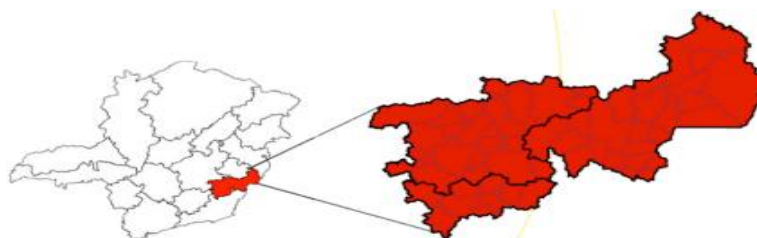


Fonte: Minas Gerais, PDMI 2016-2027 – Volume III.

Por meio desse processo, os municípios da mesorregião da Zona da Mata foram agregados em dois territórios: o Território Caparaó e o Território Mata. A composição do Território Caparaó unificou 56 municípios que, juntos, formaram 3 microterritórios com uma extensão territorial de 15.388,80 Km<sup>2</sup>, e uma população de 675.711 habitantes.

Dentre os municípios do Território Caparaó, destacam-se como municípios mais populosos Manhuaçu (86.079); Viçosa (76.860); e Ponte Nova (59.870), todos considerados de médio porte. Entre os menos populosos estão os municípios como Rio Doce (2.591); São José do Mantimento (2.742); e Sem-Peixe (2.833), os três com menos de cinco mil habitantes.

Figura 4 - Território Caparaó



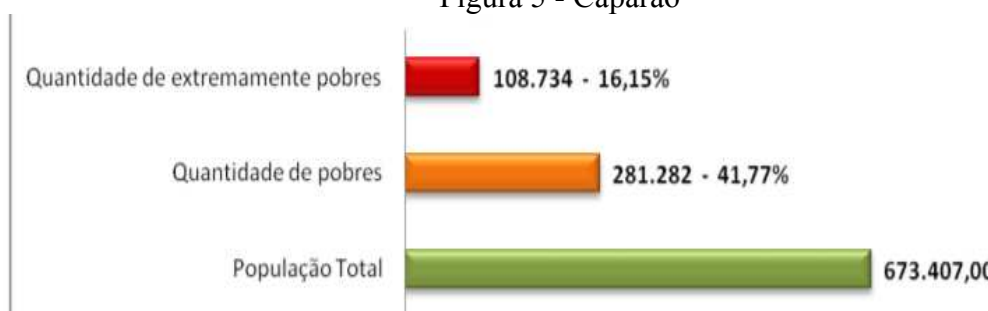
Fonte: Minas Gerais, PDMI 2016-2027 – Volume III.

A população rural do Território Caparaó correspondia a aproximadamente 32,76%; a população urbana correspondia a 67,24%, proporção menor que a apresentada pelo estado, que foi de 15% de população rural e 85% de população urbana. Nesse contexto, o Caparaó apresentava a 6ª maior densidade demográfica do estado (43,91 hab/km<sup>2</sup>).

Com base em informações do Censo demográfico de 2010, verificou-se que a proporção de *extremamente pobres* (com renda inferior a  $\frac{1}{4}$  de Salário-Mínimo), no Caparaó, era 16,15% do total. Sendo assim, a região apresentava a sexta maior proporção de pobres (41,77%) do Estado (renda inferior a  $\frac{1}{2}$  Salário-Mínimo) (Figura 5).

Os percentuais de 41,77% da população (renda inferior a  $\frac{1}{2}$  Salário-Mínimo) e 16,15% em situação de extrema pobreza (renda inferior a  $\frac{1}{4}$  de Salário-Mínimo) sinalizam que 57,92% da população do Caparaó viviam em condições de vulnerabilidade social.

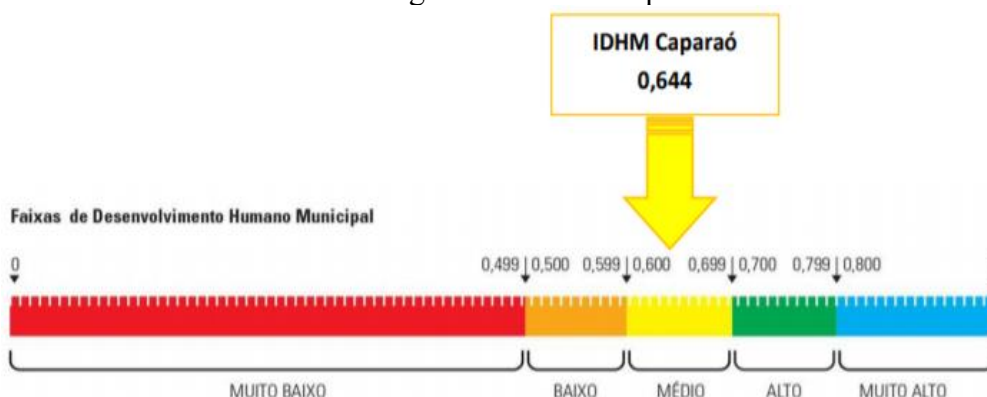
Figura 5 - Caparaó



Fonte: Minas Gerais, PDMI 2016-2027 – Volume III.

Com uma Renda per capita de R\$ 516,49 em 2012, o Território Caparaó representava o sexto pior do Estado. Por sua vez, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que avalia as dimensões renda, educação e expectativa de vida, médio da região era de 0,644, como mostra a figura 6.

Figura 6 - IDHM Caparaó



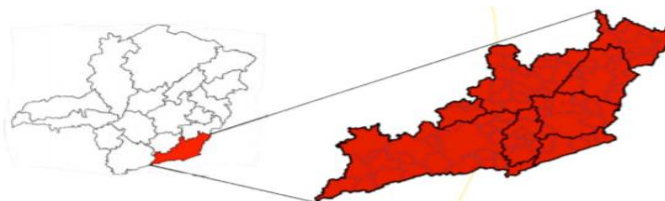
Fonte: Minas Gerais, PDMI 2016-2027 – Volume III.

Diante desse quadro, o Caparaó é um dos Territórios que merece uma atenção especial do Governo do Estado de Minas Gerais.

Formando 8 microterritórios e composto por 93 municípios distribuídos em uma área 24.533,74 Km<sup>2</sup>, o Território de Desenvolvimento Mata apresentava uma população de 1.561.463. Entre os municípios mais populosos desse Território destacam-se Juiz de Fora

(516.247 hab.), seguido por Ubá (101.519 hab.) e Muriaé (100.765 hab.). Entre os municípios menos populosos, Antônio Prado de Minas (1.671 hab.), Pedro Teixeira (1.785 hab.) e Olaria (1.976 hab.).

Figura 7 - Território Mata



Fonte: Minas Gerais, PDMI 2016-2027 – Volume III.

Neste Território, a população rural corresponde a cerca de 13,21% da população total; ou seja, é a sexta menor, quando comparada com os demais Territórios, ficando atrás apenas do Vale do Aço, Oeste, Triângulo Sul, Triângulo Norte e Metropolitano. No que refere à distribuição de renda, a proporção de pobres era de 28,31%, percentual menor que a média estadual. Já o percentual de habitantes extremamente pobres, de 9,48%, correspondia ao oitavo maior do estado. Esses percentuais mostram que 37,77% dos habitantes do Território Mata se encontravam em situação de vulnerabilidade social em 2010.

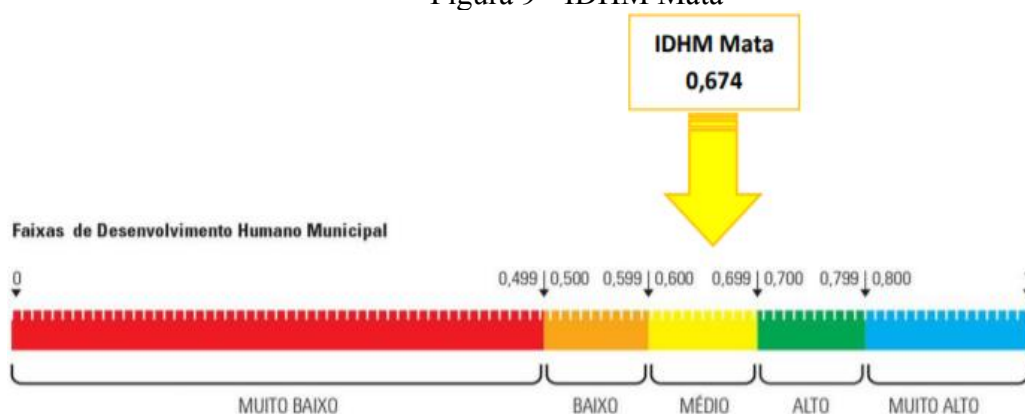
Figura 8 - Mata



Fonte: Minas Gerais - PDMI (2016-2027) - volume III.

Além disso, a renda per-capita observada no Território da Mata, referente a agosto de 2010, era de R\$ 742,96. Este valor correspondia à quarta melhor do Estado, atrás do Triângulo Sul, Triângulo Norte e Metropolitano. Como pode ser observado no gráfico da figura 9, o IDHM, que considera a renda, educação e expectativa de vida, para o Território da Mata, naquele ano, era de 0,674, considerado um índice médio.

Figura 9 - IDHM Mata



Fonte: Minas Gerais, PDMI 2016-2027 – Volume III.

Ao analisar contribuição para o PIB estadual, com base em informações do IBGE, o documento aponta que a participação do Caparaó no PIB estadual foi de 2% em 2012. Apesar de ter uma participação um pouco maior no PIB estadual (6%), o documento assinala que o Território da Mata apresenta grande desigualdade na distribuição da estrutura produtiva, uma vez que o município de Juiz de Fora foi responsável, isoladamente, por 43,9% do PIB territorial.

Figura 10 - Participação dos territórios de desenvolvimento no PIB de Minas Gerais (1999-2012)

Territórios de Desenvolvimento	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (1)
Noroeste	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Norte	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Médio e Baixo Jequitinhonha	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Mucuri	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Alto Jequitinhonha	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Central	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Vale do Rio Doce	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Vale do Aço	4%	4%	4%	4%	4%	5%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	3%
Metropolitana	38%	39%	40%	39%	39%	39%	40%	41%	41%	42%	41%	43%	42%	41%
Oeste	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Caparaó	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Mata	7%	7%	7%	7%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%
Vertentes	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Sul	11%	11%	11%	11%	10%	10%	10%	10%	10%	9%	10%	10%	10%	10%
Sudoeste	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Triângulo Norte	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	8%	9%
Triângulo Sul	5%	5%	5%	5%	6%	6%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	6%

Fonte: Minas Gerais, PDMI (2016-2027) - Volume I.

O cenário desvelado pelo PDMI (2016-2027) mostra diferentes níveis de desenvolvimento dos municípios da Zona da Mata. Assim, além de apresentar forte



heterogeneidade cultural, a região chegou ao século XXI como um território marcado por grandes disparidades socioeconômicas.

#### 4.1.2 A evolução da educação municipal pelo diagnóstico do PDEE/MG

No Brasil, desde 1988, a Constituição Federal, além de garantir Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, assegura a “garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988). A busca pela garantia desse padrão de qualidade tem se efetivado por meio de sistemas de avaliação externos criados em regime de colaboração com os Estados e municípios.

Estudos apontam que a aceitação das avaliações em larga escala como instrumento de averiguação da qualidade do ensino está longe de ser consensual. Instituídas sob a justificativa de mensurar a qualidade da educação, a partir da década de 1990, as avaliações em larga escala constituem-se como principal mecanismo de regulação do trabalho docente. A implantação massiva das avaliações em larga escala se fez acompanhar, na maioria das instituições de ensino, pelo direcionamento das atividades quase exclusivamente para a realização das provas. Padronizadas, as avaliações em larga escala dizem respeito a uma modelo único de qualidade, e sua elaboração desconsidera as particularidades locais e regionais, confluindo, muitas vezes, para mascarar a realidade do educando. Realizada a partir da lógica do mercado, com ênfase nos resultados em detrimento da aprendizagem, na última década, o ranqueamento das escolas por parte mídia tem contribuído para o acirramento da competição entre as instituições, favorecendo a instauração da cultura da punição.

Nesse cenário, no que refere ao direito de todos à educação com qualidade socialmente referenciada, a despeito de alguns limites que demarcaram a construção de suas metas e estratégias, atualmente o PNE 2014-2024 tem importância política e estratégica para a formulação das políticas educacionais (DOURADO, 2019).

Nesse sentido, em um esforço para adequar o Plano Decenal da Educação Estadual (PDEE 2011-2020) ao novo PNE 2014-2024, o governo do estado de Minas Gerais realizou um diagnóstico educacional. Para tanto, utilizou como referência informações coletadas do Censo Escolar/MEC, do IBGE, e da própria Secretaria Estadual de Educação (SEE), do período de 2006 a 2013. O diagnóstico apresenta a evolução dos principais indicadores educacionais do Estado, e aborda alguns pontos da educação na Zona da Mata, relativos à qualidade da educação da região.



O documento aponta que, em 2013, com 4.783.117 estudantes, mesmo apresentando redução no número de matrículas em 2013, Minas Gerais ocupava a posição de segunda maior rede de ensino do país.

Figura 11 - Matrícula efetiva na Educação Básica e Educação Profissional – Brasil e Minas Gerais – 2013

NÍVEL/MODALIDADE	BRASIL	MINAS GERAIS	MG/BR (%)
<b>Total</b>	<b>50.042.448</b>	<b>4.783.117</b>	<b>9,56</b>
Educação Infantil	7.590.600	687.101	9,05
Ensino Fundamental	29.069.281	2.758.741	9,49
Ensino Médio	8.312.815	821.588	9,88
Educação Especial	194.421	35.499	18,26
EJA (Fundamental e Médio)	3.772.670	336.458	8,92
Educação Profissional	1.102.661	143.730	13,03

Fonte: Diagnóstico Plano Decenal Estadual de Educação de Minas Gerais (2015).

A rede municipal respondia por 68,8% das matrículas na Educação Infantil; e a rede privada, por 31,1% das matrículas. Em 2013, a rede municipal respondia por 5.537 estabelecimentos de Educação Infantil, 6.533 estabelecimentos dos Anos Iniciais e 1729 estabelecimentos do Anos Finais do Ensino Fundamental.

Figura 12 - Estabelecimentos da Educação Básica, segundo rede de ensino por nível Minas Gerais – 2012 e 2013

Modalidades e níveis de Ensino	2012					2013				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
<b>Total</b>	<b>17.112</b>	<b>48</b>	<b>3.686</b>	<b>9.314</b>	<b>4.064</b>	<b>16.906</b>	<b>58</b>	<b>3.670</b>	<b>9.120</b>	<b>4.058</b>
Educação Infantil	8.350	1	6	5.421	2.922	8.482	1	9	5.537	2.935
Ensino Fundamental	11.831	5	3.305	6.798	1.723	11.511	5	3.275	6.533	1.698
Anos iniciais	10.519	3	2.189	6.708	1.619	10.173	3	2.138	6.442	1.590
Anos finais	5.451	5	2.816	1.712	918	5.457	5	2.808	1.729	915
Ensino Médio	2.979	38	2.189	46	706	3.014	43	2.211	49	711
Educação Especial	470	0	35	28	407	457	0	33	28	396
EJA (Fund. e Médio)	2.831	18	1.497	1.234	82	2.770	17	1.511	1.174	68
Educação Profissional	559	38	22	27	472	731	47	192	25	467

Fonte: Diagnóstico do Plano Decenal Estadual de Educação de Minas Gerais (2015).

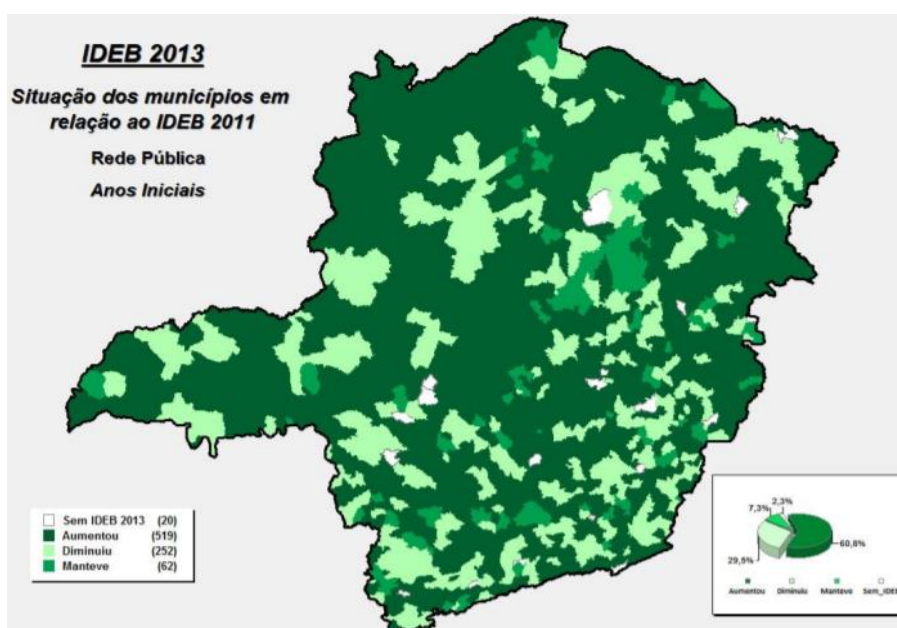
No que se refere à evolução dos alunos do Ensino Fundamental, segmento que concentra grande parte das matrículas da rede municipal, o desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala, como a Prova Brasil, indica a evolução da proficiência das escolas da rede municipal.

Criada em 2005 pelo Ministério da Educação, a Prova Brasil é uma avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), cujos resultados norteiam ações

políticas focalizadas na melhoria do sistema educacional. As médias de desempenho da Prova Brasil subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Esse índice busca captar se uma escola ou sistema escolar que obtém bons resultados de proficiência na Prova Brasil, mas que reprova uma grande parte dos alunos matriculados, estaria cumprindo a função de ofertar uma educação de qualidade. Tal questionamento se aplica às escolas ou sistemas escolares que aprovam a maioria dos alunos matriculados, que pode ser eficiente quanto ao fluxo, mas por apresentar baixos índices de proficiência no resultado de seus alunos na prova, pode não cumprir a sua função de melhoria da qualidade da educação.

A figura 13 mostra que, entre os 853 municípios do estado, 833 municípios participaram da prova em 2013. Em 519 municípios o IDEB aumentou, 62 municípios mantiveram o IDEB, e em 252 municípios o IDEB diminuiu.

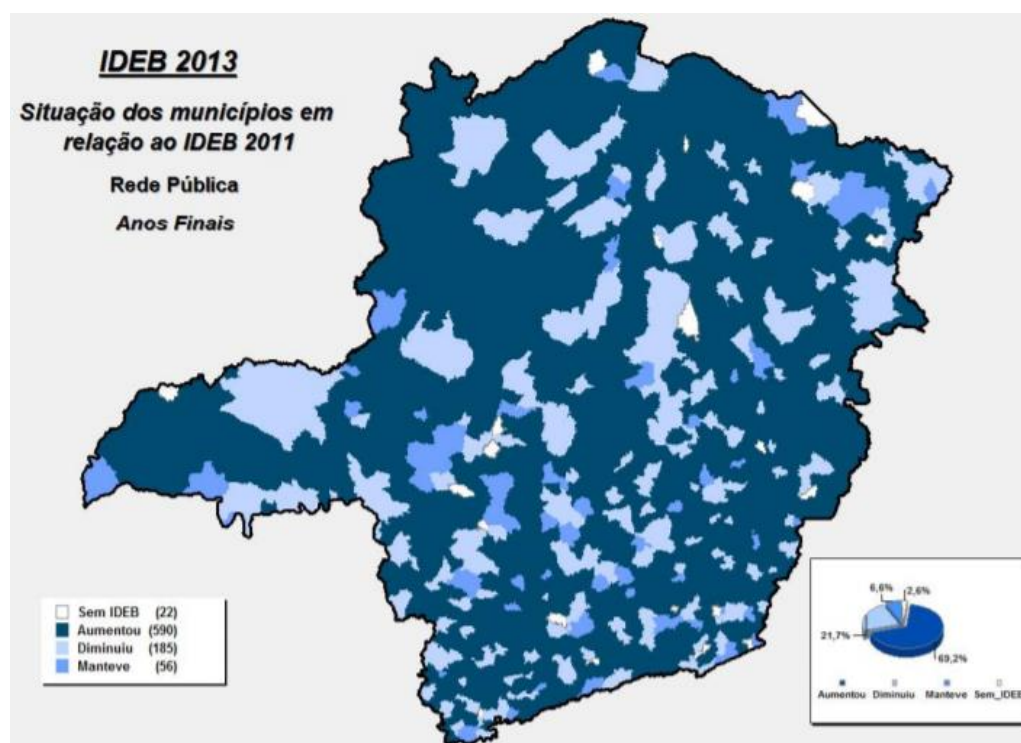
Figura 13 - Resultado do Ideb 2013 do município em relação ao seu Ideb 2011 – Anos Iniciais do Ensino Fundamental - Rede Pública – Minas Gerais



Fonte: Diagnóstico do Plano Decenal Estadual de Educação de Minas Gerais (2015).

No que refere aos Anos Finais do Ensino Fundamental, o Ideb de 360 municípios aumentou; em 185 municípios, o Ideb diminuiu; e 56 municípios mantiveram o Ideb.

Figura 14 - Resultado do Ideb 2013 do município em relação ao seu Ideb 2011 – Anos Finais do Ensino Fundamental - Rede Pública – Minas Gerais



Fonte: Diagnóstico do Plano Decenal Estadual de Educação de Minas Gerais (2015).

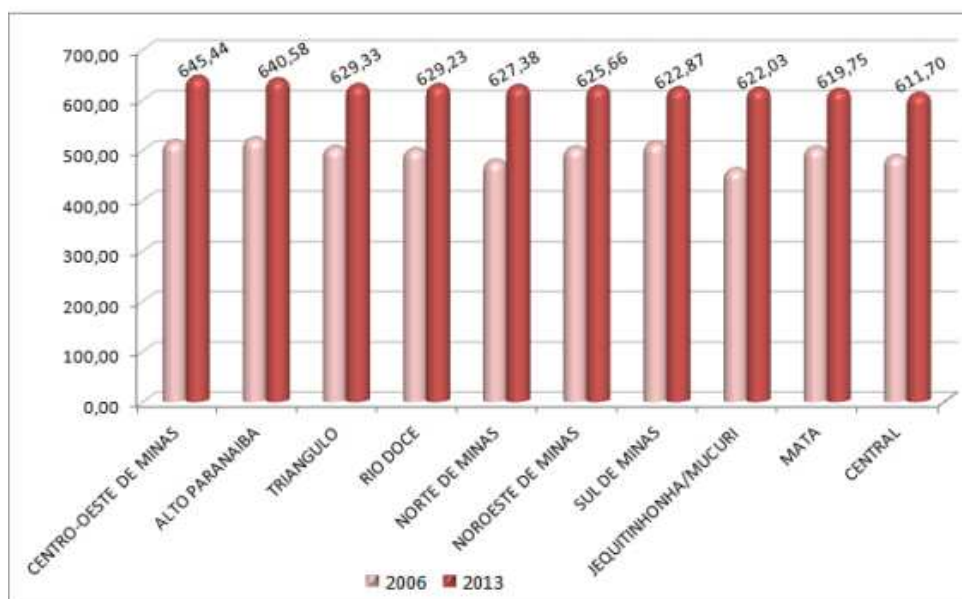
Observa-se que, tanto nos Anos Iniciais, quanto nos Anos Finais do Ensino Fundamental, em um número considerável de escolas, o IDEB diminuiu. Além disso, muitos dos municípios que conseguiram elevar o índice nos Anos Iniciais, viram-no diminuir nos Anos Finais, revelando a discrepância na educação municipal.

Em sintonia com o IDEB, foram criados, pelo governo estadual, o Programa da avaliação da Alfabetização (Proalfa) e o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (Proeb), que utilizam a mesma metodologia de avaliação do SAEB. O objetivo desses programas é fornecer informações aos governos estadual e municipal para a tomada de decisões relativas às políticas públicas educacionais. Estruturado por avaliação amostral e censitária, o Proalfa é realizado por meio de uma parceria entre a SEE/MG e o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (Ceale) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). O resultado do Proalfa considera três níveis de proficiência: baixo, intermediário e recomendado. No 3º ano dos Anos Iniciais do EF, a escala de proficiência recomendada em 2013 ficou acima de 500: ela envolve a leitura de frases e pequenos textos, identificação do gênero, do assunto e da finalidade de texto.

A figura 15 mostra que o percentual de alunos no extrato recomendável saltou de 45,2%, para 84,5% entre 2006 e 2013. Na mesma direção, a comparação entre a proficiência média dos alunos do 3º Ano do Ensino Fundamental revela que todas as regiões ultrapassaram o patamar de 610 pontos.

O Alto Paranaíba, Centro-Oeste de Minas, Rio Doce e Triângulo foram as que obtiveram os melhores resultados no PROALFA 2013. A região Jequitinhonha/Mucuri, que em 2006 havia obtido uma média de 461,84, elevou seu resultado para 622,03, desempenho que superou as médias dos alunos da região Central e Mata, que obtiveram média de 611,70 e 619,75 respectivamente. A comparação entre as regiões Centro Oeste de Minas e Zona da Mata indica uma diferença de 25,69. Quando se comparam as regiões Central Oeste de Minas e região Central, a diferença aumenta para 28,74. Observa-se, ainda, que com proficiência média de 619,75, a Zona da Mata só não ficou acima do resultado da região Central.

Figura 15 - Proficiência Média No Proalfa – Rede Estadual de Ensino – 3º Ano do Ensino Fundamental – Regiões de Planejamento de Minas Gerais – 2006 E 2013



Fonte: Diagnóstico do Plano Decenal Estadual de Educação de Minas Gerais (2015).

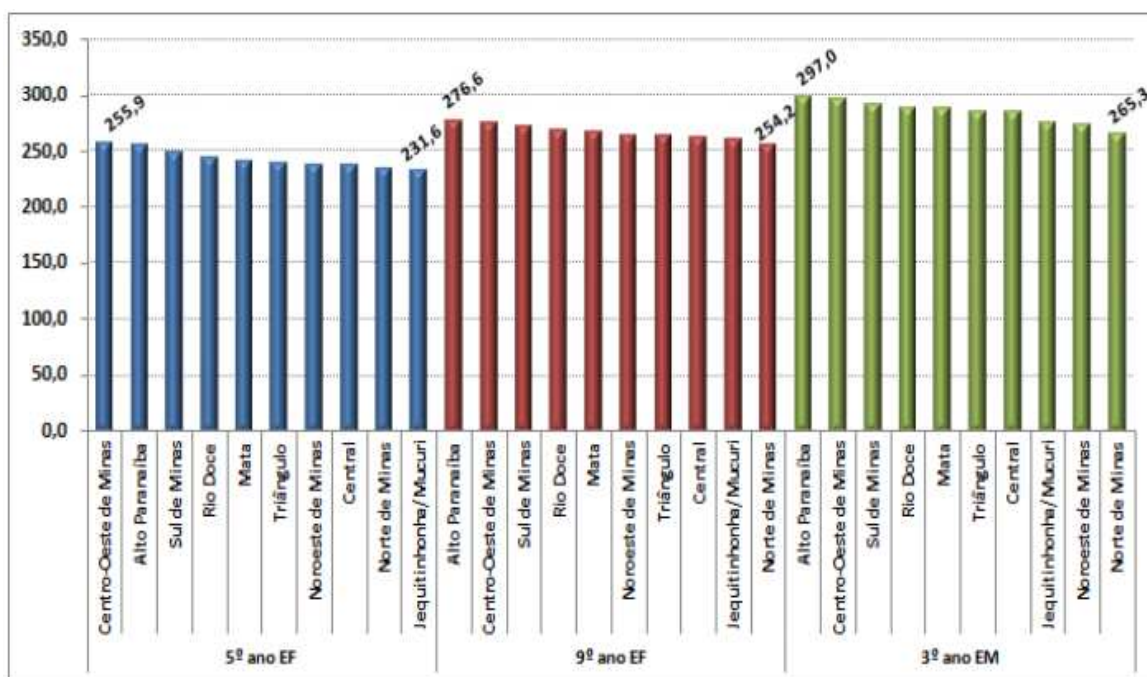
Aplicada periodicamente aos alunos Ensino fundamental, o Proeb é um programa de avaliação censitária que busca diagnosticar o desempenho acadêmico dos alunos das escolas estaduais e municipais de Minas Gerais, nos 5º e 9º anos do EF e no 3º ano do EM. A metodologia utilizada permite comparações com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), avaliação amostral promovida pelo MEC. O PROEB é realizado pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em parceria com a SEE/MG.

O resultado alcançado pelos alunos no Proeb demonstrou que houve aumento na proficiência do 5º ao 9º ano do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio, entre 2006 e 2013, tanto em Matemática quanto em Língua Portuguesa.

A figura 16 mostra que a elevação na proficiência das turmas do 5º ano do Ensino Fundamental foi de 18,3% em Matemática, e de 11,1% em Língua Portuguesa. A proficiência dos alunos do 9º ano EF subiu 7,2% em Matemática e 7,1% em Língua Portuguesa. Nesse período, o 3º ano do Ensino Médio alcançou desempenho positivo, mas em menores proporções, de 3,4% na Matemática e 4,9% Língua Portuguesa

Apesar de as regiões Norte, Noroeste e Jequitinhonha/Mucuri apresentarem avanço na proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática, tais regiões registraram os piores resultados, quando comparados à média das demais regiões do estado.

Figura 16 - Proficiência média e no Proeb –Língua Portuguesa – Rede Estadual – regiões de planejamento de Minas Gerais – 2013



Fonte: Diagnóstico do Plano Decenal Estadual de Educação de Minas Gerais (2015).

No que refere à Zona Mata, o documento indica que a proficiência média de 218,52 em Língua Portuguesa das turmas do 5º ano do EF em 2013 ficou acima das médias das seguintes regiões: Região Central (217,79), Região Norte (213,50), Região Noroeste (213,95), e da região do Triângulo (218,10). Por sua vez, a média de 261,54 em Língua Portuguesa, obtido pelo 9º ano da Zona da Mata, como pode ser observado na Figura 17, ficou abaixo da média de quatro regiões: Alto Paranaíba (271,02), Centro-Oeste de Minas (269,25), Rio Doce (262,22) e Sul de Minas (265,37).



Figura 17 - Proficiência média e níveis de desempenho no Proeb – Rede de Ensino Estadual – avaliação de Língua Portuguesa – Minas Gerais - 2013

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	ETAPA DE ENSINO	PROFICIÊNCIA MÉDIA	NÍVEL DE DESEMPENHO			Nº Alunos Avaliados
			Baixo	Intermediário	Recomendado	
Alto Paranaíba	5º ano EF	230,66	13,7%	29,7%	56,6%	4140
Central		217,79	21,9%	32,0%	46,1%	30026
Centro-Oeste de Minas		232,49	14,0%	27,1%	58,9%	4414
Jequitinhonha/Mucuri		208,34	28,7%	33,1%	38,3%	8397
Mata		218,52	20,9%	33,2%	46,0%	10220
Noroeste de Minas		213,95	22,2%	36,5%	41,3%	2488
Norte de Minas		213,50	24,9%	33,1%	42,0%	11674
Rio Doce		222,64	19,4%	30,9%	49,8%	9087
Sul de Minas		224,01	17,2%	32,0%	50,8%	8362
Triângulo		218,10	20,2%	34,6%	45,1%	5833
Alto Paranaíba	9º ano EF	271,02	7,2%	43,4%	49,4%	6332
Central		260,57	10,9%	48,5%	40,6%	47316
Centro-Oeste de Minas		269,25	8,1%	43,8%	48,1%	10003
Jequitinhonha/Mucuri		254,54	11,8%	54,5%	33,7%	11099
Mata		261,54	9,9%	49,7%	40,5%	16090
Noroeste de Minas		258,36	11,1%	50,9%	38,0%	3289
Norte de Minas		249,10	16,7%	51,8%	31,4%	16658
Rio Doce		262,22	9,6%	49,3%	41,1%	16124
Sul de Minas		265,37	8,3%	47,5%	44,2%	22507
Triângulo		261,20	10,3%	49,0%	40,7%	10099

Fonte: Diagnóstico do Plano Decenal Estadual de Educação de Minas Gerais (2015).

Quanto aos resultados do 5º ano e 9º ano do EF da Zona da Mata em relação a avaliações de Matemática, a Figura 18, sobre a proficiência média e níveis de desempenho mostra que o resultado alcançado coloca a região, respectivamente, na quinta e quarta posição.

Figura 18 - Proficiência média e níveis de desempenho no Proeb – Rede de Ensino Estadual – avaliação de Matemática – Minas Gerais - 2013

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	ETAPA DE ENSINO	PROFICIÊNCIA MÉDIA	NÍVEL DE DESEMPENHO			Nº Alunos Avaliados
			Baixo	Intermediário	Recomendado	
Alto Paranaíba	5º ano EF	254,72	6,2%	21,8%	72,1%	4159
Central		235,92	12,0%	28,2%	59,8%	30178
Centro-Oeste de Minas		255,90	6,0%	20,0%	74,0%	4439
Jequitinhonha/Mucuri		231,58	16,3%	28,6%	55,1%	8430
Mata		240,12	10,0%	27,8%	62,2%	10237
Noroeste de Minas		236,51	10,6%	30,3%	59,1%	2624
Norte de Minas		233,94	14,4%	28,7%	56,9%	11742
Rio Doce		242,77	10,8%	25,2%	64,0%	9215
Sul de Minas		247,64	8,3%	23,3%	68,3%	8405
Triângulo		238,97	9,5%	29,0%	61,5%	5947
Alto Paranaíba	9º ano EF	276,58	14,0%	53,5%	32,5%	6320
Central		261,60	21,0%	58,4%	20,6%	46852
Centro-Oeste de Minas		273,73	15,2%	55,4%	29,5%	10008
Jequitinhonha/Mucuri		259,19	22,5%	58,7%	18,7%	11099
Mata		266,30	18,8%	57,8%	23,4%	16073
Noroeste de Minas		263,50	20,2%	57,4%	22,4%	3268
Norte de Minas		254,17	27,8%	54,7%	17,5%	16505
Rio Doce		267,35	18,9%	55,9%	25,2%	16006
Sul de Minas		270,79	16,1%	57,4%	26,6%	22381
Triângulo		263,00	19,9%	58,8%	21,4%	10026

Fonte: Diagnóstico do Plano Decenal Estadual de Educação de Minas Gerais (2015).

Os avanços e retrocessos da evolução educacional da mesorregião da Zona da Mata demonstram que esse não é um processo linear, mas um processo complexo, marcado pelas disparidades que caracterizam as condições educacionais de cada município. Tais disparidades podem ser consideradas um entrave ao desenvolvimento socioeconômico da região.

Dever do Estado e direito do cidadão, a educação é um importante mecanismo de melhoria da qualidade de vida e mobilidade social, condição essencial no combate às desigualdades sociais. A garantia de que a implementação da política educacional se desenvolva, em cada município, com diálogo e efetiva participação social é de fundamental importância em relação à oferta de uma educação de qualidade e equalização das desigualdades educacionais.

#### 4.1.3 A participação expressa nos relatórios de monitoramento e avaliação do PME dos municípios da Zona da Mata Mineira

Formulados a partir de um processo democrático participativo e articulados aos instrumentos de gestão, os planos municipais de educação estão sujeitos ao monitoramento e avaliação de sua execução e cumprimento de suas metas e estratégias, que a despeito da autonomia (PME) de cada município, devem contar com a participação de representantes da sociedade civil (BRASIL, 2016).

Constituinte do Estado e articulador do sistema municipal, os gestores municipais que compõem as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PME reforçam as relações de poder que perpassam a execução das estratégias. Portanto, cabe aos sujeitos sociais coletivos, pelo seu caráter fiscalizador, autônomo e de controle social, “se posicionar a favor da qualidade socialmente referenciada para a educação local” (RAIMANN; FARIAS, 2019, p. 73). A esse respeito Raimann (2020, p. 818) analisa que:

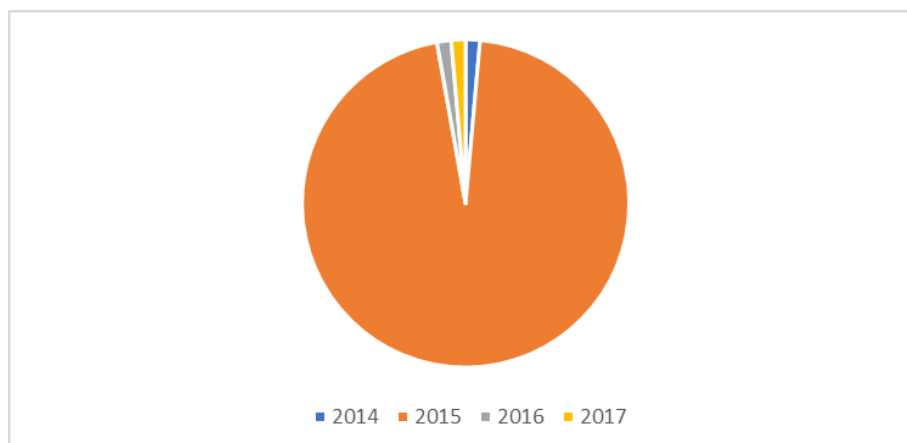
apesar de o Conselho Municipal de Educação ser um órgão instituído pelo poder público, sua atuação na implementação e controle social do PME, em uma perspectiva democrática, mediando interesses e conflitos, pode ampliar ações de natureza social, enfrentando e combatendo as ações burocráticas do Estado que, via de regra, exerce forte controle gerencial em suas ações. Nessa perspectiva, a participação social constitui-se como instrumento de controle social e político do Estado pela sociedade. Em se tratando do PME, tal participação dá aos cidadãos a possibilidade de atuarem efetivamente, definindo rumos e critérios para a ação pública, na busca de uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Estabelecidos de forma participativa e democrática pelos municípios e realizados de forma sistemática e contínua, de forma a subsidiar a gestão pública acerca da execução, replanejamento e formulação das políticas educacionais, as atividades de monitoramento e avaliação são fundamentais para o alcance efetivo das estratégias e metas dos PMEs.

Nesse sentido, verificou-se que, dos 142 municípios que compõem a Zona da Mata, 2 aprovaram seus planos ainda em 2014; 136 aprovaram em 2015; 2, em 2016; e outros 2, em 2017. Esse resultado revela que 97,18% dos municípios da Zona da Mata aprovaram seus planos de educação dentro do prazo estabelecido pela Lei n. 13.004/2014, como pode ser observado por meio do Gráfico 1.



Gráfico 1 - Aprovação do Plano Municipal de Educação



Fonte: Elaboração própria com base em informações do site PNE-MEC (2020).

Apesar de mais de 90% dos municípios terem aprovado seus planos até 2015, como já mencionado, ao pesquisar sobre os relatórios apresentados até o ano de 2019 na plataforma eletrônica PNE-MEC<sup>5</sup>, foram encontrados relatórios de 37 municípios, apenas.

Considerando que não foram todos os municípios que conseguiram concluir seus planos no ano de 2015, e que o monitoramento e avaliação dos PMEs podem ser realizados anualmente ou a cada dois anos, optou-se por agrupar os relatórios em blocos que englobam dois períodos cada:

- Período- relatórios 2016 e 2017;
- Período - relatórios 2018 e 2019.

Ao definir a distribuição dos planos nos períodos, levou-se em consideração o ano de análise que constava nos documentos. No entanto, tendo em vista que os relatórios de 3 municípios não especificaram o ano em análise, empregou-se, nesses casos, o ano que constava na página eletrônica no momento do levantamento como ano de apresentação do relatório. Dessa forma, buscou-se incluir cada relatório no período mais adequado.

Entre os 37 municípios da Zona da Mata que apresentaram relatório de monitoramento e avaliação, 31 utilizaram algum instrumento legal para instituir a Comissão Coordenadora e Equipe Técnica, como mostra o Quadro 2, na página seguinte.

---

<sup>5</sup> Mais informações em: <http://pne.mec.gov.br/>.

Quadro 2 - Municípios que instituíram Comissão Coordenadora e Equipe Técnica

Ordem	Município	Comissão Coordenadora	Equipe Técnica
1	Acaiaca	Decreto nº 148/2017	Dec. nº 148/2017
2	Abre Campo	Portaria nº 654/2018	Portaria nº 653/2018
3	Alto Caparó	Decreto nº 836/2016	Decreto nº 846/2017
4	Alto Rio Doce	Lei Municipal nº 676/2015	Sem referência ao ato legal
	Antonio Prado de Minas	Não há qualquer referência	Não há qualquer referência
6	Araponga	Decreto nº 2.803/2017	Decreto nº 2.759/2016
7	Barra Longa	Decreto nº 871/2017	Decreto nº 605 /2014
8	Barão de Monte Alto	Decreto nº 27/2017	Decreto nº 25/2017
9	Bias Fortes	Portaria nº 048/2017	Portaria nº 048/2017
10	Cajuri	Portaria nº 130/2017	Portaria nº 130/2017
11	Caparaó	Port. Nº 105/2016	Resolução de nº 001/2017
12	Caputira	Portaria nº 179/2017	Portaria nº 179/ 2017
13	Divino	Decreto nº 057/2017	Decreto nº 057/2017
14	Espera Feliz	Sem referência ao ato legal	Decreto nº1.064/2016
15	Eugenópolis	Decreto nº 68/2017	Decreto nº 68/2017
16	Laranjal	Decreto nº 36/2017	Decreto de nº 36/2017
17	Faria Lemos	Não explicita o ato legal utilizado	Não explicita o ato legal utilizado
18	Fervedouro	Decreto de nº 648/2017	Decreto nº 587/2016
19	Muriae	Decreto de nº 6.487/2015	Decreto nº 7617/16
20	Oliveira Fortes	Portaria nº 48/2017	Portaria nº 48/ 2017
21	Oratórios	Sem referência ao ato legal	Sem referência ao ato legal
22	Orizânia	Portaria nº 19/2017	Portaria nº 20/2017
23	Palma	Decreto nº 1330 /2017	Portaria nº 5124/2017
24	Pedra do Anta	Decreto nº 35 /2017	Decreto nº 35 /2017
25	Ponte Nova	Não há qualquer referência	Não há qualquer referência
26	Porto Firme	Decreto nº 15/2015	Decreto nº 15/2015
27	Pedra Bonita	Decreto nº 29/2017	Decreto nº 29/2017
28	Pedro Teixeira	Lei nº 412 /2015	Lei nº 412/2015
29	Raul Soares	Decreto nº 137/2015	Decreto nº 137/2015
30	Rio Espera	Portaria nº 65/2017	Sem referência ao ato legal
31	Rosário de Limeira	Não há qualquer referência	Não há qualquer referência
32	Santa Rita de Jacutinga	Portaria nº 004/2017	Portaria nº 005/2017
33	São Miguel do Anta	Portaria nº 31/2017	Portaria nº 31/2017
34	São Pedro dos Ferros	Ato nº18/ 2018	Ato nº18/2018
35	Teixeiras	Não há qualquer referência	Decreto nº 225/2017
36	Sericita	Portaria nº 1.952/2014	Portaria nº 1.952/2014
37	Urucânia	Lei Municipal nº 128/2011	Portaria nº 40/2016

Fonte: Elaboração própria com base em informações do site PNE-MEC (2020).

Por ser prerrogativa da gestão municipal, a criação da comissão coordenadora e da equipe técnica deve ser instaurada por meio de um ato legal, ou seja, um instrumento legal capaz de convocar diferentes instâncias municipais, do setor privado e da sociedade civil, a participarem da tarefa de monitorar e avaliar o PME. Como já mencionado, o *Caderno de Orientação para o monitoramento e avaliação do PME* sugere que, caso a lei que aprova o plano não tenha previsto a criação de tais instâncias, a gestão municipal pode considerar os integrantes da comissão coordenadora que organizou o processo de elaboração do plano (BRASIL, 2016).

Contudo, mesmo tendo autonomia para deliberar sobre a organização das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação PMEs, os relatórios dos municípios de Ponte Nova, Rosário da Limeira e Antônio Prado de Minas não fazem referência à criação das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação de seus planos. A mesma situação pode ser observada em relação ao relatório do município de Teixeira, no qual também não

consta qualquer referência a respeito da instituição da Comissão Coordenadora. Já o relatório do município de Faria Lemos cita tanto a Comissão como a Equipe Técnica, mas não explicita o ato legal que as instituiu. Os relatórios dos municípios de Espera Feliz e Oratórios não fazem referência ao ato legal de instituição da Comissão Coordenadora, situação que se repete em relação à Equipe Técnica dos municípios de Alto Rio Doce e Rio Espera.

Apesar de constarem na plataforma eletrônica do PNE-MEC, os relatórios de Alto Rio Doce expõem a impossibilidade de elaboração do relatório de Monitoramento e Avaliação do Ciclo I e do Ciclo II.

em face da análise do Plano, verifica-se que as metas e estratégias do Plano NÃO se encontram alinhadas ao Plano Nacional de Educação – PNE, o que torna necessário fazer as devidas adequações, conforme as 20 metas fixadas no PNE. Em relação à metas propostas no PDME, verifica-se que as metas foram elaboradas por unidade escolar, o que não é o recomendado[...]. Para regularizar a estruturação das metas municipais ao PNE, a Comissão deverá até o fim da primeira quinzena do mês de setembro de 2017, reestruturar as metas e solicitar audiência pública para alterar o PDME por meio de Emenda (ALTO RIO DOCE, 2017).

Da mesma forma, o relatório de Faria Lemos justifica que,

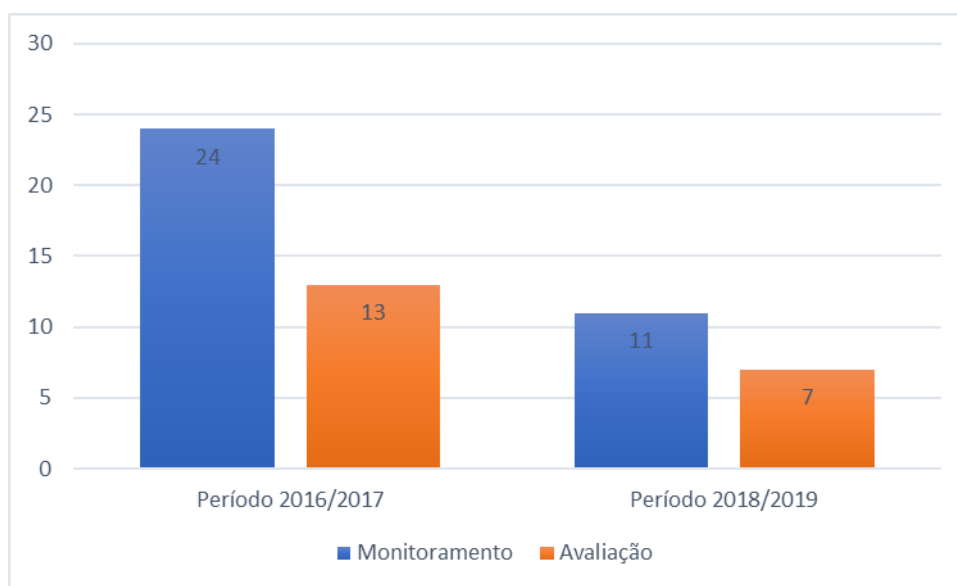
[...] ao assumirem os trabalhos constataram que o monitoramento de avaliação referentes ao ano de 2017 não foram realizados, a Equipe Técnica e comissão Coordenadora anteriores responsáveis pelo monitoramento de avaliação do ano de 2017 encontram dificuldades em se organizarem a tempo de cumprir a tempo o cronograma de relativo ao plano [...] constatamos a impossibilidade de realizar o referido relatório de monitoramento e avaliação do Plano Decenal de educação do Municipal [...] (FARIA LEMOS, 2017).

Em vista do exposto, tais relatórios não foram considerados para fins de cálculo dos percentuais de municípios da Zona da Mata que apresentaram relatório ao MEC. Contudo, demonstra a intenção, por parte dos referidos municípios, de cumprir com o compromisso de monitorar e avaliar a execução do PME.

Vale destacar que, apesar de o município de Cajuri ter apresentado relatório de monitoramento e avaliação, ao fazer *download*, o relatório de monitoramento acessado é referente ao monitoramento do PME do município de Araponga. Com isso, utilizaram-se apenas informações do relatório de avaliação do referido município para embasar o presente estudo.

O Gráfico 2, na página seguinte, mostra a distribuição dos relatórios de monitoramento e avaliação apresentados no período de 2016/2017 e 2018/2019.

Gráfico 2 - Relatórios apresentados pela Zona da Mata Mineira



Fonte: Elaboração própria com base em informações do site PNE-MEC (2020).

Percebe-se que, dos 35 relatórios de monitoramento apresentados na plataforma eletrônica PNE- MEC, 24 (68,57%) são referentes ao período de 2016/2018, e apenas 11 (31,44%) são do período 2018/2019. Quanto aos relatórios de avaliação, o gráfico mostra que, no período de 2016/2017, foram apresentados 13 (65%) relatórios, mas esse número diminuiu para 7 (35%) no período de 2018/2019.

A discrepância observada, quando comparado o número de municípios que formularam o PME (142) ao número de municípios que apresentaram relatórios (35), sinaliza, em parte, a dificuldade dos municípios em monitorar e avaliar seus planos.

Esse resultado corrobora com a afirmação de Dourado, Grossi e Furtado (2016, p. 457), de que “o monitoramento e a avaliação dos planos de educação representam um grande desafio” para a sociedade brasileira.

Por meio da Tabela 1, na página seguinte, é possível perceber a contribuição de cada microrregião da Zona da Mata em relação aos relatórios apresentados nos períodos citados.

Observa-se que, dos 24 relatórios de monitoramento referentes ao período de 2016/2017, a microrregião de Muriaé foi responsável por 8 (33,33%), as microrregiões de Ponte Nova e Viçosa contribuíram com 5 (20,83%) relatórios cada uma, e a microrregião de Ubá não apresentou o referido relatório. As microrregiões de Manhuaçu, Juiz de Fora e Cataguases apresentaram 2 (8,33%) relatórios cada uma.

Tabela 1 - Contribuição das microrregiões em relação aos relatórios apresentados por período

Microrregião	Total	Monitoramento 2016/ 2017		Avaliação 2016/ 2017		Monitoramento 2018/2019		Avaliação 2018/2019	
		Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
<b>Ponte Nova</b>	18	5	20,83%	3	23,07%	3	27,27%	2	28,57%
<b>Manhuaçu</b>	20	2	8,33%	0	0%	3	27,27%	2	28,57%
<b>Viçosa</b>	20	5	20,83%	4	30,76%	2	18,18%	2	28,57%
<b>Muriaé</b>	20	8	33,33%	4	30,76%	1	9,09%	0	0%
<b>Juiz de Fora</b>	33	2	8,33%	2	15,38%	2	18,18%	1	14,28%
<b>Cataguases</b>	14	2	8,33%	0	0%	0	0%	0	0%
<b>Ubá</b>	17	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
<b>Total</b>	142	24		13		11		7	

Fonte: Elaboração própria com base em informações do site PNE-MEC, 2020.

Em relação aos 13 relatórios de avaliação apresentados no período de 2016/2017, as microrregiões de Muriaé e Viçosa contribuíram com 4 (30,76%) relatórios cada; a microrregião de Juiz de Fora apresentou 2 (15,38%); e a microrregião de Ponte Nova, 3 (23,07%) relatórios. Já as microrregiões de Cataguases e Ubá não apresentaram relatório de avaliação referente ao período citado.

No que diz respeito ao período de 2018/2019, dos 11 relatórios de monitoramento apresentados, as microrregiões de Ponte Nova e Manhuaçu contribuíram com 3 (27,27%) relatórios cada, a microrregião de Muriaé foi responsável por 1 (9,09%) relatório, e as microrregiões de Viçosa e Juiz de Fora contribuíram com 2 (18,18%) relatórios cada uma.

Dos 7 relatórios de avaliação apresentados (2018/2019), as microrregiões de Ponte-Nova, Manhuaçu e Viçosa contribuíram com 2 (28,57%) relatórios cada, a microrregião de Juiz de Fora contribuiu com 1 (14,28%) relatório de avaliação, e as microrregiões de Muriaé, Cataguases e Ubá não apresentaram relatório de avaliação referente ao respectivo período.

A maioria dos relatórios enviados corresponde ao período 2016/2017, e as regiões de Muriaé (8), Viçosa (5) e Ponte Nova (5) destacam-se como as que mais contribuíram. Quando comparado o número de relatórios apresentados nos dois biênios, houve diminuição em 54,16% (13), uma diferença bastante significativa.

É importante observar que os municípios que apresentaram relatório do período 2016/2017 o fizeram entre o último e o primeiro ano do mandato municipal, ou seja, em anos de renovação dos mandatos municipais. No entanto, apesar do envio dos relatórios nesse período de transição política indicar certa continuidade das ações, os municípios que enviaram

relatórios para o MEC no referido período não são os mesmos que apresentaram relatório no biênio de 2018/2019.

Com isso, mais que revelar a redução do número de relatórios apresentados, tal constatação mostra que, a partir do ano de 2017, houve descontinuidade das atividades de monitoramento e avaliação nos 24 municípios que apresentaram relatório no biênio 2016/2017. Notadamente, esse período coincide como avanço da polarização político-ideológica que culminou com a eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro (2018).

Considerados mecanismos fundamentais ao monitoramento e avaliação do plano, os relatórios evidenciam que a criação ou não da Equipe Técnica e da Comissão Coordenadora foram articuladas a partir da capacidade política e administrativa de cada ente federado, muitas vezes em dissonância com o próprio PME.

Os documentos dos Municípios de São Pedro dos Ferros, Caputira, Caparaó, Orizânia e Pedro Teixeira não permitiram que se identificasse em qual das instâncias de monitoramento e avaliação ocorreu a participação dos membros relacionados. O relatório do município de São Pedro dos Ferros, por exemplo, destaca que o artigo 4º da Lei n. 118/2015, que aprova o plano, estabelece a Secretaria Municipal de Educação (SME), a Comissão permanente de Educação da Câmara Municipal de Vereadores e Conselho Municipal de Educação (CME) como instâncias responsáveis pela execução do PME. Porém, o conselho não consta como membro das instâncias que monitoraram e avaliaram o plano.

O Relatório do município de Caputira apresenta que a Equipe de Coordenação e Equipe Técnica (nomeada pelo Portaria nº 179, de 08 de novembro de 2017) foram compostas por representantes da Secretaria Municipal de Educação, do Poder Legislativo e Executivo, de Pais de alunos, de Professores e de Diretores da Rede Municipal, membros do Conselho Municipal de Educação, de Professores e Diretores da Rede Estadual, de Analista Educacional da SRE (Inspetor Escolar), do Conselho da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar. No entanto, o CME não aparece na descrição das instâncias responsáveis pela elaboração do relatório. Por fim, no relatório do município de Rio Espera consta, apenas, que o documento foi encaminhado ao CME para análise.

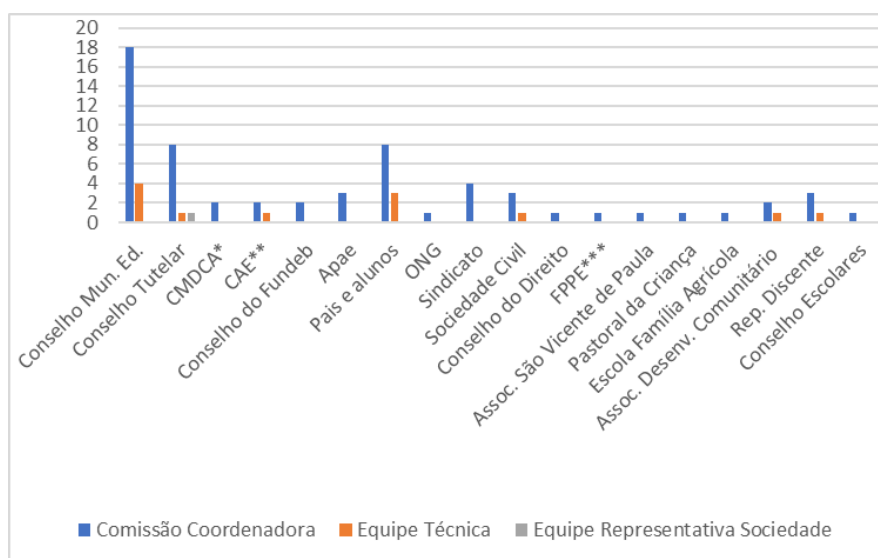
Os municípios de Caparaó e Orizânia relacionaram os membros da equipe técnica e da comissão coordenadora em sequência, sem distinguir as instâncias. Contudo, como o relatório do município trouxe anexada a Lei 441/2015, que aprova o plano e entre outras providências incumbe o Conselho Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Educação e Cultura de monitorar e avaliar do PME, foi possível perceber que o CME

participou do monitoramento. Com isso, o referido conselho foi incluído como representante da Comissão Coordenadora (Gráfico 3).

O relatório do município de Pedro Teixeira cita a participação do CME, mas o referido conselho não consta na composição da Comissão Coordenadora, nem na Equipe Técnica de monitoramento e avaliação do plano do município.

A partir da análise da composição da Comissão Coordenadora dos municípios, como mostra o gráfico 3, verificou-se que 18 sujeitos sociais tiveram participação do Conselho Municipal de Educação (CME), 8 com representantes do Conselho Tutelar, 8 com representantes de pais e alunos, 2 com representantes do Fundeb, 4 com representação de sindicato, 2 com representantes do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), 3 com representantes da sociedade civil e 3 com participação da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae). Entre outros coletivos sociais que participaram de uma comissão, estão o Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA), ONG Associação São Vicente de Paula, Pastoral da Criança e Associação de Desenvolvimento Comunitário Municipal.

Gráfico 3 - Sujeitos sociais coletivos representados



Fonte: Elaboração própria com base em informações dos relatórios, site PNE-MEC (2019). \*Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. \*\*Conselho de Alimentação Escolar. \*\*\* Fórum Permanente do Plano de Educação.

Para além dos conselhos gestores de políticas públicas, o monitoramento e avaliação do PME envolveu a participação de pais e alunos, Sindicatos, Pastoral da Criança e associações. É possível perceber, ainda, que o CME se destaca com a maior participação, tanto na Comissão Coordenadora como na Equipe Técnica, seguido pelos Pais e Alunos e Conselho Tutelar. Outro órgão apontado como imprescindível ao monitoramento e avaliação

do PME pelo *Caderno de Orientação para o Monitoramento e Avaliação do PME*, organizado pela Sase/MEC, é o Fórum Municipal de Educação, que aparece como membro da Comissão Coordenadora de um município, apenas.

Todavia, mesmo que o CME tenha sido a instância que mais se repetiu nas comissões (18), essa contatação mostra que a participação desse conselho não se efetivou em conformidade com o caderno orientador, que recomenda que, independentemente da situação posta no município, o Conselho Municipal de Educação (CME) e o Fórum Municipal de Educação (FME) deveriam ser partícipes da comissão. A falta de participação do FME, cuja participação foi registrada em apenas um município, indica que o monitoramento e avaliação dos planos municipais caminha em dissonância com o item 3 da meta 19 do PNE, que dispõe sobre constituição do Fóruns Permanentes de Educação nos municípios. Observa-se, ainda, que a participação dos demais sujeitos sociais coletivos, como o Fundeb (2), Conselho Tutelar (8), CMDCA (1), Cae (2), representação de pais e alunos (8), associação (2), Apae (3), Escola Família Agrícola (1), Pastoral de Criança (1), sindicato (4), e ONG (1) integraram um número menor de comissões, alguns de uma comissão apenas, sendo, portanto, uma participação bastante fragmentada.

Tendo em vista que a Comissão Coordenadora do município São Pedro dos Ferros contou com participação de uma ONG, vale ressaltar que as ONGs são organizações que integram o chamado terceiro setor,

fenômeno que envolve um número significativo de organizações e instituições, tais como organizações não-governamentais, organizações “sem fins lucrativos”, instituições filantrópicas, associações, empresas ditas “cidadãs”, entre outras, e ainda, sujeitos individuais, sejam eles voluntários ou não (SILVA, 2011, p. 3, grifos do autor).

Segundo Montañó (2005), não há um consenso na literatura em relação ao que seja o conceito de terceiro setor, assim como em relação às organizações que o constituem, sua caracterização e delimitação. O autor explica que,

para alguns, apenas incluem-se as organizações formais (cf. Salamon, apud Fernandes, 1994: 19); para outros, contam até as atividades informais, individuais, ad hoc (Fernandes, 1994: 26 e 109); para alguns outros, as fundações empresariais seriam excluídas (Flacso, apud Acotto e Manzur, 2000); em outros casos, os sindicatos, movimentos políticos insurgentes, as seitas etc. ora são considerados pertencentes, ora são excluídos do conceito (MONTAÑO, 2005, p. 55).

Para além das controvérsias que permeiam o debate acerca do terceiro setor, a falta de informação quanto à participação dos sujeitos sociais coletivos nas audiências públicas,



conferências e consultas públicas são lacunas que não possibilitaram entender se as articulações ensejadas nesses eventos se caracterizam como participativas. A ausência do FME na comissão coordenadora contribui para a descaracterização do processo participativo, como comprometeu a realização das conferências municipais, sua qualidade e alcance.

É importante lembrar que nem todos os municípios constituíram a Comissão Coordenadora (31) ou explicitaram o instrumento legal que formalizou a sua criação (30). Assim, quando considerados os documentos desses municípios, cujos relatórios fazem referência à participação do CME, mas não permitem identificar se o mencionado Conselho compôs a referida instância, o número de relatórios que contaram com a participação do CME aumenta para 21; do Conselho Tutelar, para 9; e do Fundeb, para 3.

No que se refere ao número de representante do poder público e da sociedade civil na composição da comissão coordenadora, o Quadro 3 mostra que, em 22 municípios, os representantes do poder público formavam maioria. Além disso, 4 relatórios não continham referência à referida instância, 2 não especificaram a composição, e 3 relacionaram os membros nominalmente.

Quadro 3 - Participação poder público, sociedade civil

Maioria poder público	22
Maioria sociedade civil	4
Maioria setor privado	0
Não específica	2
Relação nominal	3
Nada consta	4
Igualdade de participação	0

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios (2020).

Esse resultado revela que, dos 35 municípios que apresentaram relatório, 9 (25,7%) não continham informações sobre a participação dos sujeitos sociais coletivos. Além disso, percebe-se que a representação do poder público foi superior à da sociedade civil em 22 municípios, o que demonstra que a participação vem se constituindo com disparidade entre a o poder público e da sociedade civil, ou seja, sem igualdade de condições (GOHN, 2002).

Em relação à ampla participação da população do município, pode ser observado, por meio do Quadro 4, que os relatórios de monitoramento e avaliação foram objeto de discussão em audiência pública em 13 municípios, em pré-conferência em 1 município, em conferência em 3 municípios, e de consulta pública em 1 município.

Como mecanismos de participação abertos, a audiência pública, consulta pública conferência permitem que representantes das instituições públicas e de diferentes segmentos da sociedade possam exercer o direito de expressar opiniões e preferências, contribuindo para uma tomada de decisão mais assertiva e com maior aceitação. Tais mecanismos aproximam representantes eleitos e representados, ampliando e fortalecendo o controle social da implementação das políticas públicas.

Quadro 4 - Municípios que realizaram audiência pública, conferência e/ou consulta pública

Município		Audiência	Conferência	Consulta	Pré-conferência
		Nº de participantes	Nº de participantes	Nº de participantes	Nº de participantes
1	Araponga	Não consta	----	----	----
2	Cajuri	Não consta	Não Consta	----	----
3	Caparaó	Não consta	----	----	----
4	Eugenópolis	Não consta	----	----	----
5	Fervedouro	294 pessoas	Não consta	----	----
6	Laranjal	Não consta	----	----	----
7	Muriae	64 pessoas	----	----	----
8	Orizânia	Não consta	Não consta	----	Não consta
9	Palma	Não consta	----	----	----
10	Pedro Teixeira	----	102	----	-----
11	Porto Firme	Não consta	----	----	----
12	Raul Soares	Não consta	----	-----	-----
13	Santa Rita de Jacutinga	-----	-----	Não consta	----
14	São Pedro dos Ferros	Não consta	----	----	----
15	São Miguel do Anta	Não consta	----	-----	----

Fonte: Elaboração própria com base em informação do site PNE-MEC, 2020.

Nesse sentido, o Quadro 4 mostra, que entre os documentos dos 13 municípios que realizaram audiências públicas, somente 3 apresentam o número de participantes envolvidos. Entre os 3 municípios que realizaram conferência, apenas 1 explicita o número de participantes na conferência. No relatório do município que realizou pré-conferência e do município que realizou a consulta pública não constam o número de participantes. Da mesma forma, nenhum dos documentos analisados discriminam a participação de sujeitos sociais coletivos nesses eventos.

#### 4.1.4 Os sujeitos sociais coletivos e seu papel no monitoramento e avaliação do PME

A descentralização tornou possível a redistribuição das competências entre o poder central, os poderes regionais e locais, dando origem a uma nova relação entre Estado e sociedade frente à gestão das políticas públicas. Nessa nova ordem, o “cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal” (MACEDO, 2008, p. 187).

A descentralização da ação governamental passa a ser uma forma de compartilhamento do poder, que possibilita ao governo e à sociedade civil uma participação de forma mais igualitária na definição das políticas públicas (LUBAMBO; COUTINHO, 2004), referendando-se diversos dispositivos para que isso se efetive no âmbito federal e local (ROCHA, 2008).

Nessa lógica, a descentralização não se orientou apenas para que houvesse a participação da sociedade civil na execução das políticas públicas, mas exigiu sua participação nos espaços de deliberação das diretrizes políticas (TEIXEIRA, 2007). Especialmente na área social, o estabelecimento da gestão democrática possibilitou o surgimento e ampliação de canais de participação, entre os quais se situam, os conselhos gestores, instituídos para mediar o diálogo entre os gestores público e a sociedade nos três níveis de governo.

Os conselhos gestores não são uma invenção recente. Alguns estudos apontam que os conselhos são produto de um longo processo histórico, cuja origem se perde no tempo e se mistura com a história da política e da democracia participativa. Há quase três milênios, os conselhos já eram utilizados como forma de gestão dos grupos sociais pelo povo hebreu, pelos clãs dos visigodos e nas Cidades-Estados da Grécia.

A constituição dos conselhos de anciões das comunidades primitivas, que originalmente tinham a sabedoria e respeito à virtude como fundamento, gradativamente assumiram um cunho tecnocrático de assessorias especializadas dos governos. O critério de escolha dos melhores, dos homens bons entre a liderança comunitária, foi substituído pelo poder de influência, intelectual, militar ou econômico, dando lugar aos conselhos de notáveis das cortes e dos Estados modernos (BRASIL, 2004). Historicamente,

os Conselhos que se tornaram famosos na história foram a Comuna de Paris, os Conselhos dos Sovietes Russos, os Conselhos Operários de Turim - estudados por Gramsci -, alguns conselhos na Alemanha nos anos 1920, conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 1950 e os atuais conselhos na democracia americana (GOHN, 2001, p. 65).

Herança do período colonial, os primeiros conselhos do Brasil foram inspirados nos “conselhos” municipais criados a partir dos séculos XII e XV, “como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As câmaras municipais e as prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo este sistema de gestão” (BRASIL, 2004, p. 16). Criados sob o imaginário das cortes europeias, no Brasil, os conselhos surgem que “como coisa do rei” (BRASIL, 2004, p. 18).

O sentido dado aos conselhos, hoje, tem sua compreensão carregada desse imaginário histórico. Os conselhos sempre se situaram na interface entre o Estado e a sociedade, ora na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade, ora, e de maneira mais incisiva nos tempos atuais, buscando a gestão das políticas públicas e se constituindo canais de participação popular na realização do interesse público (BRASIL, 2004, p. 18).

No âmbito educacional, os conselhos surgem como órgãos de assessoramento superior, de caráter eminentemente técnico (BORDIGNON, 2009). O primeiro conselho de educação do Brasil resultou da Lei Provincial nº 172 de 1842, que criou o *Concelho de Instrução Pública*, na Província da Bahia. O segundo conselho educacional foi criado no município do Rio de Janeiro pelo Decreto Imperial nº 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854, que instituiu o *Conselho Director do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte*. No período de 1846 a 1911, inúmeras propostas defendendo a criação de um conselho de educação de âmbito nacional foram apresentadas (BORDIGNON, 2009). Até a década de 1980, a gestão pública, no Brasil, manteve-se fortemente marcada por essa concepção patrimonialista do Estado. Ao longo desse período, propagaram-se os chamados conselhos de notáveis, formados por pessoas de notório saber, cuja função consistia basicamente auxiliar os governos nas políticas públicas. Nesses moldes, os conselhos eram parte da estrutura administrativa estadual e federal, e tinham suas atribuições atrelados aos interesses dos governos (BRASIL, 2004).

A partir do final da década de 1970, emergiu uma nova concepção de participação, que se fortaleceu com a reabertura democrática do país. Foi um momento em que

os movimentos associativos populares passaram a reclamar participação na gestão pública. O desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte, que geraram, posteriormente, a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. Esses conselhos têm um caráter nitidamente de ação política e aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base (BRASIL, 2004, p. 19).

Inspirada nos anseios dos movimentos sociais, a CF/88 estabeleceu as diretrizes para criação de novos arranjos institucionais, com vistas a propiciar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas. Fruto das lutas sociais, nascidos sob a égide do espírito da constituição cidadã, os conselhos municipais assumiram qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação popular. Assim, instauraram “um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas (GOHN, 2011, p. 354). Com funções consultiva, fiscalizadora e deliberativa, as atribuições dos conselhos variam nos diversos contextos. Contudo, suas funções e atribuições compreendem três objetivos:

a) objetivos estratégicos, que visam formular um projeto para a política, decidindo os princípios e o direcionamento da mesma. Os objetivos estratégicos podem ser subdivididos em quatro: (i) de direcionamento, que formulam diretrizes e prioridades; (ii) de assessoria técnica, que emitem pareceres e subsidiam decisões; (iii) de coordenação e articulação de atores; e (iv) de fomento à participação. b) objetivos programáticos, ligados aos programas e projetos do ministério ao qual estão vinculados. Os objetivos programáticos podem ser subdivididos em: (i) objetivos de planejamento, em que se apontam propostas para o planejamento anual e plurianual; (ii) objetivos de monitoramento e avaliação, em que os programas e políticas de determinado tema são monitoradas e avaliadas, bem como; (iii) de controle, em que o conselho tem o dever de aprovar relatórios de gestão e planos de contas relacionados às políticas em questão. c) objetivos e atribuições operacionais, relacionados a tarefas do dia a dia do conselho. Os objetivos e atribuições operacionais podem ser subdivididos em tarefas de (i) normatização, (ii) de orientação de diferentes públicos e (iii) de julgamento de processos relacionados à política (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012, p. 19).

Nesse cenário, observa-se que, por meio dos conselhos municipais, a sociedade civil exercita o direito de participar da gestão de diferentes políticas públicas, tendo a possibilidade de exercer maior controle sobre o Estado. Presente nos três níveis de governo, os conselhos têm se consolidado como estratégia privilegiada de democratização das ações, atuando junto a diversos setores da estrutura estatal.

Temos conselhos responsáveis pelas políticas setoriais nas áreas da educação, da saúde, da cultura, do trabalho, dos esportes, da assistência social, da previdência social, do meio ambiente, da ciência e tecnologia, da defesa dos direitos da pessoa humana, de desenvolvimento urbano. Em diversas áreas há conselhos atendendo a categorias sociais ou programas específicos (BRASIL, 2004, p. 19).

Mediadores do diálogo entre a sociedade e o Governo, por natureza, os conselhos devem lidar com as diferenças, “devem atuar no e com o contraditório” (BRASIL, 2004, p.20), cuidando para não “reduzir a vontade do Governo à da sociedade, ou vice-versa ou, pior ainda, querer reduzir a vontade de ambos a sua própria, situando-se numa ‘terceira margem do rio’ desconectados tanto da sociedade quanto do Governo” (BRASIL, 2004, p. 20, grifo original). É importante ressaltar que a gestão compartilhada não implica a transferência das responsabilidades do poder executivo para os representantes da população, mas em fazer com que os gestores cumpram com suas obrigações.

Nesse contexto,

modernos instrumentos de participação popular como os conselhos, as ouvidorias, o orçamento participativo, as comissões de legislação participativa são apenas alguns dos mecanismos criados em decorrência da abertura democrática e do sistema estabelecido pela Constituição de 1988 [...], a própria dinâmica democrática se encarregará de criar tantos mecanismos quantos forem necessários para a efetiva e real participação popular, vez que a democracia passa a ser baseada não nesses ou naqueles institutos da democracia direta ou indireta, mas na dinâmica democrática, perante uma consciente participação da população por todas as formas previstas e possíveis, no controle das atividades estatais, com o próprio estado a fomentar essa participação (MACEDO, 2008, p. 191).

Referenciando o princípio constitucional de gestão democrática do ensino público, os conselhos assumiram nova institucionalidade e mantiveram sua competência normativa, mas passaram a exercer, também, função mobilizadora e de controle social. Segundo Bordignon (2009), a função mobilizadora propicia que o conselho realize reuniões sistemáticas com os segmentos representados, estimule a participação dos setores organizados da sociedade, na discussão das políticas públicas educacionais, e promova evento educacional para discutir e avaliar o Plano Municipal de Educação.

Atuando em defesa do direito de todos a uma educação de qualidade, o CME tem papel fundamental na articulação da participação da sociedade na gestão das políticas educacionais. No âmbito educacional, isso pressupõe fazer com que o PME se efetive como principal instrumento norteador das políticas educacionais municipais. Visando à efetivação de sua execução, o PNE (meta 19.3 Lei 13.005/2014) incentiva os entes federados e o Distrito Federal a constituírem mecanismos de acompanhamento da execução dos planos decenais de educação, entre os quais destacam-se os Fóruns Permanentes de Educação, por permitirem a ampliação da participação da comunidade local no monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação. Os fóruns de educação são espaços públicos de diálogo, debate e encaminhamento de medidas que visam à garantia do direito à educação. Referenciando-se no

Fórum Nacional, o Fórum municipal deve ser plural e representativo, sua atuação deve envolver instituições privadas, representação sindicais, estudantes, instituições de pesquisa, famílias e cidadãos dos diversos segmentos da sociedade. Entre outras atribuições, o fórum municipal é responsável por acompanhar matérias legislativas, elaborar o regimento das conferências, acessar estudos e indicadores educacionais, promover debates sobre a educação, e coordenar e articular as conferências de educação.

O CME e o Fórum são canais para o exercício da cidadania, instrumentos sociais cujas atribuições se interligam e complementam. A atuação articulada dessas instâncias contribui para o fortalecimento da participação social na gestão pública e do monitoramento e avaliação dos PMEs.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou o tema *participação expressa nos relatórios de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de educação do Município da Zona da Mata mineira*, apontando os sujeitos coletivos sociais envolvidos na execução e elaboração dos referidos relatórios.

A fim de responder ao problema de pesquisa, discutiu-se, inicialmente, a inserção do modelo de planejamento normativo implantado pelo Estado brasileiro, a partir da década de 1930. Estruturado sob a lógica positivista de neutralidade, assumiu um viés técnico-economicista, tornando-se cada vez mais centralizado no governo federal durante a ditadura militar, e acarretou a fragilização do planejamento local e regional. Caracterizadas pela descontinuidade e evoluindo em descompasso com a sociedade, com a redemocratização do país no final da década de 1980, as políticas públicas passaram a se referenciar no modelo de planejamento democrático participativo da CF/88. Nesse contexto, assumindo diferentes acepções e nomenclaturas ao longo da história, a ideia de participação adentrou a década de 1990 sob a acepção de cidadania, propiciando que novos formatos participativos e de organização social se propagassem pelo país.

Apreendeu-se que o monitoramento e a avaliação são atividades inerentes ao planejamento, complementares e interdependentes que, apesar de integrarem um único processo, se efetivam em etapas distintas. Assim, esses processos devem ser realizados conjuntamente, pelos gestores municipais e a sociedade civil, de forma articulada, sistemática e contínua.

Considerando esses pressupostos, desenvolveu-se a análise dos relatórios apresentados pelos municípios que constituem o campo empírico da pesquisa, buscando elucidar como as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos PMEs foram instituídas, sua composição e possíveis implicações em relação à atuação dos sujeitos sociais coletivos na elaboração dos referidos documentos.

Formulados sob o respaldo da Conae 2010, com assessoria da Sase e articulados ao PNE 2014-2024, os planos subnacionais de educação têm como condição para sua efetivação, o monitoramento e avaliação periódica de suas estratégias e metas. Essa articulação entre governo federal, governo estadual, governo municipal e sociedade civil organizada propiciou que, dos 142 municípios da Zona da Mata: 138 aprovassem seus PMEs entre os anos de e 2017, entretanto, somente 35 que apresentaram relatórios de monitoramento ao MEC. Considerando que mais de 90% dos municípios já haviam elaborado seus planos em 2015, o



número de relatórios apresentados não reflete o avanço constatado em relação à formulação dos PMEs na referida região.

No que refere aos dados de pesquisa, vale ressaltar que poucos relatórios explicitaram como ocorreu a participação da sociedade civil, sendo que 9 municípios sequer continham informações a respeito da participação da sociedade e sobre a composição da Comissão Coordenadora.

O número reduzido relatórios apresentados indica, em parte, as dificuldades dos municípios quanto à articulação e efetivação das atividades de monitoramento e avaliação dos planos. Além disso, as lacunas e insuficiência das informações sobre a participação dos sujeitos sociais coletivos no monitoramento e avaliação do PME, constatada na maioria dos relatórios, implicam prejuízo no que refere à transparência pública dos respectivos municípios.

Aprovados em lei, de modo a dar continuidade ao processo democrático e participativo que permeou a formulação do PMEs, o executivo municipal tem por compromisso monitorá-los e avaliá-los em diálogo constante com a sociedade civil. Nesse sentido, a enorme discrepância entre a participação do poder público e a participação da sociedade civil nas comissões mostra que a efetivação da comissão coordenadora tem se desenvolvido como mero cumprimento de uma exigência legal e, portanto, não se caracterizaram como participativas.

Se por um lado, a participação de sujeitos sociais coletivos, em maior ou menor número de comissões, pode ser decorrente da autonomia e peculiaridade da conjuntura política de cada município, por outro lado também evidencia que a participação da sociedade civil no monitoramento e avaliação dos PMEs tem se configurado de forma insuficiente e bastante fragmentada. Essa ausência de sujeitos sociais coletivos no monitoramento e avaliação do PME dos referidos municípios denota um hiato acerca do que ocorreu entre a formulação dos planos e o seu monitoramento. A constatação de que algumas comissões contaram com a participação desses sujeitos não é suficiente para comprovar a qualidade dessa participação.

Ainda assim, foi possível identificar, entre os órgãos representativos que participaram mais ativamente desse processo em diferentes municípios, o Conselho Municipal de Educação (CME). Nesse cenário, importa salientar que, como órgão que contribui na articulação da gestão democrática, a participação do CME no monitoramento e avaliação do PME não exclui a participação de outros sujeitos coletivos sociais, ao contrário, soma-se a elas. No entanto, considerando a reduzida quantidade de municípios que apresentaram

relatórios, cabe questionar se estes também possuem CME e qual foi a atuação desses conselhos em relação aos processos de monitoramento e avaliação dos planos em cada um deles.

Também não podemos deixar de considerar o contexto nacional de enfraquecimento dos espaços participativos e de desconstrução das instituições ligadas diretamente ao monitoramento dos planos, como o FNE, a partir de 2017, culminando com a extinção da SASE, em 2018, e consequentemente da rede de apoio e assessoramento à formulação dos PMEs, sob sua coordenação.

Em pesquisa desenvolvida no estado de Mato Grosso do Sul, Scaff, Oliveira e Aranda (2018) salientam a importância da Rede de Assistência Técnica para Adequação ou Elaboração dos Planos de Educação, assim, é possível inferir que o arrefecimento do papel coordenador da União pode ter contribuído para a desmobilização em torno do monitoramento e avaliação dos planos em nível local.

Sem legitimidade para monitorar e avaliar o PME, dada a restrita participação dos sujeitos sociais coletivos na sua composição, ao invés de garantir a participação da sociedade civil, tais comissões coordenadoras podem representar um obstáculo à garantia do direito a uma educação de qualidade referenciada socialmente.

Nesse cenário, compreender o movimento da realidade local frente às mudanças estruturais na configuração do Estado brasileiro e, nessa conjuntura, o afrouxamento dos princípios democrático-participativos conquistados na Constituição Federal de 1988 torna-se elemento imprescindível para a análise desse momento histórico.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Leonardo; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos S.; MEDEIROS, Bernardo A. de; AQUINO, Luseni C. de (orgs.). **Estado, Instituições e Democracia**: República. DF: IPEA, 2010, vol. 1, p. 177-212. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13542/tese\\_Catarina%20829%20%281%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13542/tese_Catarina%20829%20%281%29.pdf?sequence=6&isAllowed=y). Acesso em: 02 ago. 2019.
- ABRÚCIO, Fernando Leonardo. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 09 ago. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>.
- ABRÚCIO, Fernando Leonardo; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. **Anais 33º Encontro Anual da ANPOCS 2009**, GT 32: Políticas Públicas. Disponível em: [https://anpocs.com/index.php/papers-33-encontro/gt-28/gt32-6/2125-cibelefernando-federalismo-e/file\\_](https://anpocs.com/index.php/papers-33-encontro/gt-28/gt32-6/2125-cibelefernando-federalismo-e/file_). Acesso em: 11 mar. 2019.
- ABRÚCIO, Fernando Leonardo. **Para além da descentralização**: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury (Org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 76-125, 2006.
- ACÇÃO EDUCATIVA. **A construção e a revisão participativas dos Planos de Educação**. Texto para debate. São Paulo, 2013. Disponível em: [https://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2013/04/Guia\\_de\\_Participacao\\_Planos\\_Educacao.pdf](https://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2013/04/Guia_de_Participacao_Planos_Educacao.pdf). Acesso em: 16 jun. 2020.
- AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04>. Acesso em: 11 ago. 2019.
- ALTO RIO DOCE. **Relatório Avaliação do Plano Municipal de Educação**. 2017. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php#>. Acesso em: 12 maio de 2019.
- AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. V. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor>. Acesso em: 14 ago. 2019.
- ANPED. **Nota de repúdio à Portaria n. 577 de 27 de abril de 2017 do MEC**. Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/nota-de-repudio-portaria-n-577-de-27-de-abril-de-2017do-mec>. Acesso em: 29 set. 2019.
- ARANDA, Maria Alice de Miranda; RODRIGUES, Evally Solaine de Souza; MILITAO, Sílvia Cesar Nunes. Monitoramento e Avaliação dos Planos Decenais de Educação: a produção do conhecimento no Brasil. **Educ. rev.**, Curitiba, v. 36, e69767, 2020. Disponível

em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602020000100203&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602020000100203&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 09 dez. 2020.  
<https://doi.org/10.1590/0104-4060.69767>

ARAÚJO, Gilda Cardoso. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Revista Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 36, n.1, p. 389-402, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v36n1/a13v36n1.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2019.

ARAUJO, Thiago Portilho Ottero de. O segundo Governo Vargas (1951-1954): o nacional-desenvolvimentismo e a questão da energia elétrica. Universidade Federal do Rio De Janeiro Instituto de Economia, Monografia De Bacharelado, 2015. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/709/1/Monografia%20-%20Thiago%20Portilho%20Ottero%20de%20Araujo.pdf>. Acesso em: 17 out. de 2020.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, vol. 18, nº 2, p. 383-398, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2019.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Leite. (eds.) **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA. 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea\\_conferencias/livro%20coferncias%20nacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20coferncias%20nacionais.pdf). Acesso em: 23 set. 2019.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=pt&nrm=iso). Acessos em: 08 nov. 2020.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 09 set. 2019.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>.

AZEVEDO, Fernando. A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo - manifesto dos pioneiros da educação nova. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932. Disponível em: [https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto\\_1932.pdf](https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto_1932.pdf). Acesso em: 17 out. 2020.

BARBACENA. **Conferência preparatória para Conae 2014 supera expectativa de público**. Barbacena, 16 de agosto de 2013. Disponível em: <http://barbacena.mg.gov.br/2/noticias/?id=3218>. Acesso em: 19 set. 2019.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação Participativa de Programas Sociais**. 2a. ed. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2002 - (Série Livros Textos; 2).

BARROCO, Maria Lúcia S. Não passarão! Ofensiva neoconservadora e Serviço Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 124, p. 623-636, dez. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282015000400623&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282015000400623&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 out. 2020. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.042>

BARROS, Samarane Fonseca de Souza. Cidade média e região: análise a partir da região intermediária de Juiz de Fora/MG. **Anais... XVII Enanpur**, Natal, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=202>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. Planos de governo e políticas de estado: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Org.). **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 29-53.

BORDIGNON, Genuíno; QUEIROZ, Arlindo; GOMES, Lêda (colabs.). O Planejamento Educacional no Brasil. In: **Fórum Nacional de Educação/Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2011. Anais... Brasília, 2011.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. **Plano Municipal de Educação**: Caderno de orientações. Brasília DF: Senado, 2014. Disponível em: [http://pne.MEC.gov.br/images/pdf/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes.pdf](http://pne.MEC.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf). Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação, Fórum Nacional de Educação, Secretaria Executiva do Fórum Nacional de Educação. **Ata da 1ª Reunião Ordinária do Pleno do FNE**. 2018. Disponível em: [http://fne.MEC.gov.br/images/pdf/noticias/fne\\_ata\\_reuniao\\_dia\\_01032018.pdf](http://fne.MEC.gov.br/images/pdf/noticias/fne_ata_reuniao_dia_01032018.pdf). Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. **Atividades preparatórias são desenvolvidas também nas escolas**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32207-conferencia>. 2010. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. **Audiência promove balanço de dois anos de Plano Nacional de Educação**. 2016. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/noticias/504-audiencia-promove-balanco-de-dois-anos-de-plano-nacional-de-educacao>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. **Avaliação do PNE 2004-2006**: avaliação do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Edições Câmara, 2011 (Ação Parlamentar, 351).

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. **Avaliação técnica do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004 (Série Ação Parlamentar, 294).

BRASIL. Conferência Nacional de Educação. Brasília, DF. **Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010. 164p. Disponível em: [http://conae.MEC.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento\\_final.pdf](http://conae.MEC.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final.pdf). Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL Conferência Nacional de Educação. Brasília, DF. **Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação; Anais, volume II, 2011, p.25-39. Disponível em: [http://www.lapeade.com.br/publicacoes/legislacao/2010/CONAE-2010anais\\_vol\\_II.pdf](http://www.lapeade.com.br/publicacoes/legislacao/2010/CONAE-2010anais_vol_II.pdf). Acesso em: 14 maio 2020.

BRASIL. **Colóquio Nacional sobre Mecanismo de Acompanhamento e Avaliação do PNE**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2008/coloquionacional.pdf>. Acesso em 10 maio 2020.

BRASIL. **CNE promove seminário sobre PNE mobilizando diferentes instâncias**. 2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/noticias/302-cne-promove-seminario-sobre-pne-mobilizando-diferentes-instancias>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Portaria CNE/CP n. 10, de 6 de agosto de 2009. **Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Constituição (1934) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 20 de out. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao1988.html](https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html). Acesso em: 19 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9765-11-abril-2019-787972norma-pe.html>. Acesso em: 14 set. 2019.

BRASIL. **CONAE Documento final**. 2010. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010\\_doc\\_final.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf). Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. **44ª Nota Pública**. 2016. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/29-09-2016-12-10-forum-nacional-deeducacao-se-posiciona-por-meio-de-notas-publicas-sobre-a-bncc-o-corte-etarioe-a-pec-241>. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. **IV Conferência Nacional de Educação e Educação**. Proposta de Regulamento Interno. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004.

BRASIL. **Seminário Nacional 3 Anos do Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoespermanentes/ce/noticias/seminario-nacional-3-anos-do-plano-nacional-de-educacao>. Acesso em: 16 jan. 2019.

BRASIL. **Histórico**. 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/dados/monitoramento-do-pne/historico>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. **Minas Gerais finaliza propostas que vão para etapa nacional**. 2013. Disponível em: <http://conae2014.MEC.gov.br/noticias/352-minas-gerais-finaliza-propostas-que-vao-para-etapa-nacional>. Acesso em: 19 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP. **Avaliação do Plano Nacional de Educação, 2001-2008**. Brasília, DF, MEC/INEP, 2009. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/volume1.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **O que é o programa nacional das escolas cívico militares?** 2019. Disponível em: <http://escolacivicomilitar.MEC.gov.br/18-o-programa>. Acesso em: 14 set. 2019.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. 2000. Disponível em: <http://portal.MEC.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL **PEC que restringe gastos públicos é aprovada e vai a promulgação**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/pec-que-restringe-gastos-publicos-e-aprovada-e-vai-a-promulgacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília: Inep, 2015. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812). Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. **Portaria Inep n. 424**, de 9 de outubro de 2015. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33267154/do1-2015-10-13-portaria-n-424-de-9-de-outubro-de-2015-33267148](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33267154/do1-2015-10-13-portaria-n-424-de-9-de-outubro-de-2015-33267148). Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Centro de Documentação e Informação Coordenação Edições Câmara, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.proec.ufpr.br/download/extensao/2016/creditaao/PNE%202014-2024.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. **Portaria Nº 577, de 27 de abril de 2017**. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20184519/doi-2017-04-28-portaria-n-577-de-27-de-abril-de-2017-20184461](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20184519/doi-2017-04-28-portaria-n-577-de-27-de-abril-de-2017-20184461). Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm). Acesso em: 11 ago. 2019.

BRASIL. **Relatórios de Monitoramento**. 2016, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/dados/monitoramento-do-pne/relatorios-de-monitoramento>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. **Requerimento da Comissão de Educação nº 61, de 2015**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121632>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. **Requerimento da Comissão de Educação nº 40, de 2016**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126009/pdf>. Acesso em: 26 mar. de 2020.

BRASIL. **Requerimento da Comissão de Educação nº 37, de 2017**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129892>. Acesso em: 26 mar. de 2020.

BRASIL. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Plano Municipal de Educação**: Caderno de orientações. Brasília: MEC/SASE, 2014. Disponível em: [http://pne.MEC.gov.br/images/pdf/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes.pdf](http://pne.MEC.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf). Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL, Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais História e Geografia**. Secretaria de Educação Fundamental – Brasília: MEC, 1997.

BRITO, Robson José de Oliveira; SILVA, Fábio Júnio Gomes da. **As metas do pne (2014-2024) e os possíveis reflexos da emenda 95 de 2016 na educação brasileira**. In: V Congresso Nacional de Educação – CONEDU, 2018, Olinda – Pernambuco. Editora Realize. Disponível em: [https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2018/TRABALHO\\_EV117\\_MD1\\_SA2\\_ID\\_3977\\_10092018133041.pdf](https://editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2018/TRABALHO_EV117_MD1_SA2_ID_3977_10092018133041.pdf). Acesso em: 11 jun. 2019.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva. A descentralização da educação básica para municípios e estados: realidades e contradições. **Revista Triângulo**, Uberaba, v. 12, n. 1, p. 85-102, abr. 2019. ISSN 2175-1609. Disponível em: <http://seer.uftm.edu.br/revistaeletronica/index.php/revistatriangulo/article/view/2656>. Acesso em: 25 ago. 2019. doi: <https://doi.org/10.18554/rt.v0i0.2656>.

CALDERÓN, Adolfo I.; BORGES, Regilson M. Construção dos planos nacionais de educação no Brasil: os grupos de articulação de interesses em ação. In.: SOUZA, Donaldo B.; MARTINS, Angela M. (orgs.) **Planos de Educação no Brasil**: planejamento, políticas e práticas. São Paulo: Loyola, p. 99-123, 2014.



CARDOSO JÚNIOR, JOSÉ CELSO. **Monitoramento estratégico de políticas públicas:** requisitos tecnopolíticos, propostas metodológicas e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Texto para Discussão: TD 2040. Brasília: IPEA, 2015.

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 74, p. 11-19, ago. 1990. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1079/1084>. Acesso em: 16 set. 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas.** Texto para Discussão n. 1352, Brasília: IPEA, 2008.

CASTRO, José Flávio Moraes; SOARES, Thiago Leonardo. Análise das potencialidades socioeconômicas da Zona da Mata de Minas Gerais (1991-2000): uma proposta metodológica. In: I Encontro de Pesquisadores da História da Zona da Mata Mineira, 2010, Rio Pomba. **Anais do I Encontro de Pesquisadores da História da Zona da Mata Mineira.** Rio Pomba: IFET, 2010. v. 1. p. 1-17.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et AL (orgs.). **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

CICONELLO, Alexandre. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil.** Estudo de caso como contribuição ao livro From poverty to power: how active citizens and effective states can change the world (study case), Oxfam International, 2008. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B-PiBWIFKhWgZTQ0YjYxNjktODQ2Ny00ZTJkLWIwNDctYWWRkZGEyNjIyMjNI/view?hl=en>. Acesso em: 11 ago, 2019.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], n. 25, nov. 2005. ISSN 1678-9873. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7074/5046>. Acesso em: 06 dez. 2019.

COMERLATTO, Luciani Paz. **A gestão da educação no contexto da sociedade capitalista:** a parceria público-privada. Tese de Doutorado, UFRGS. 2013. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71281> . Acesso em: 7 nov. 2020.

CNTE. Conferência Nacional dos Trabalhadores em Educação. **Análise À Emenda Constitucional Nº 59/2009.** Disponível em: [https://www.cnte.org.br/images/stories/2012/analise\\_ec\\_59\\_09.pdf](https://www.cnte.org.br/images/stories/2012/analise_ec_59_09.pdf). Acesso em: 14 set. 2019

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP – Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-92, 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509/5093>. Acesso em: 14 set. 2019.

CORSETTI, Berenice. Neoconservadorismo e Políticas Educacionais no Brasil. **Educação Unisinos**, v. 23, n.4, 2019. Disponível em:

<http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/edu.2019.234.11>. Acesso em: 12 fev. 2019.

CÓSSIO, Maria de Fátima. A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. **Educação**, 41(1), 66-73. 2018. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/29528>. Acesso em 23 out. de 2020. <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2018.1.29528>.

CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de políticas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Trabalho elaborado durante o curso *The theory and operation of a modern national economy*, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, 2006. **Revista Estudos de Planejamento**. Ed. n. 12, dez, 2018. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4298/4056>. Acesso em: 11 ago. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educ. Soc.** v.23, n.80, p.168-200, set., 2002. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000010&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 11 ago. 2019.

D'ARAÚJO, Maria Celina. O AI 5. Fatos e Imagens: artigos ilustrados de fatos e conjunturas do Brasil. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC**. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5>. Acesso em: 15 dez. 2019.

DAVIES, Nicholas. A Conferência Nacional de Educação (Conae) e suas fragilidades. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 39, p. 321-34, 5, set. 2010. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639734/7301>. Acesso em: 11 ago. de 2019.

DIAS, Eduardo Rocha Dias; LOPES, Marcelo Leandro Pereira; LOPES, Sarah Maria Veloso Freire. Estado democrático de direito e os instrumentos de democracia direta: a iniciativa popular de leis no Brasil. **Arquivo Jurídico**, Teresina-PI, v. 4 – n. 1 – p. 25-54, jan./jul. de 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/7417/4304>. Acesso em: 11 ago. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, e0224639, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302019000100203&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302019000100203&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 24 out. 2020. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302019224639>.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/523064/PLANO+NACIONAL+DE+EDUCA%C3%87%C3%83O++Pol%C3%ADtica+de+Estado+para+a+educa%C3%A7%C3%A3o+brasileira/2cbb3d59-497d-45a8-a5af-d3bbe814336e?version=1.7>. Acesso em: 15 de mar. de 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 12, p.

677-705, set. 2010. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302010000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 jun. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JUNIOR, Geraldo; FURTADO, Roberval Angelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 32, n. 2, p. 449 - 461, ago. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em:  
<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/67198>. Acesso em: 04 mar. 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: Política de Estado para a educação brasileira. PNE em Movimento, Brasília-DF, Inep/MEC, 2016. Disponível em:  
<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/523064/PLANO+NACIONAL+DE+EDUCA%C3%87%C3%83O++Pol%C3%ADtica+de+Estado+para+a+educa%C3%A7%C3%A3o+brasil+eira/2cbb3d59-497d-45a8-a5af-d3bbe814336e?version=1.5>. Acesso em: 15 mar.2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173302007000300014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302007000300014&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 15 mar.2019. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300014>.

DOURADO, Luiz Fernandes. A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v.25, n.2, p. 365-376, mai./ago. 2009. ISSN 2447-4193. Disponível em:  
<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19502>. Acesso em: 15 mar. 2019.  
 doi:<https://doi.org/10.21573/vol25n22009.19502>.

DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC - SP, 2001.

FARIA LEMOS. PNE **em movimento**. Relatórios de Avaliação e Monitoramento dos Planos municipais de Educação. 2017. Disponível em:  
<http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php#>. Acesso em: 12 mai. 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-110, out. 2005. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092005000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092005000300007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 14 ago. 2020.  
<https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>

FELICISSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 6-15, mar. 1992. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003475901992000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003475901992000100002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 28 maio 2019. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901992000100002>.

FERNANDES; Fabiana Silva. Abordagens de planejamento educacional em Cadernos de Pesquisa. (1972-1986). Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 522-546, jul./set. 2014a.

FERNANDES, Fabiana Silva. Políticas públicas e monitoramento da Educação Infantil. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 44-72, maio/ago. 2014b. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2796>. Acesso em: 28 maio 2019.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, out. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2011v29n1p69>. Acesso em: 28 maio 2019. doi: <https://doi.org/10.5007/2175-795X.2011v29n1p69>.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas. Série-Estudos. **Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, [S.l.], maio 2013. ISSN 2318-1982. Disponível em: <http://www.gpec.ucdb.br/serie-estudos/index.php/serie-estudos/article/view/52>. Acesso em: 26 nov. 2019.

FGV. **O milagre econômico Brasileiro** [s.d.]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro>. Acesso em 25 ago. 2020.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Os projetos financiados pelo banco mundial para o ensino fundamental no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1123-1138, 2 06 de dez. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302009000400010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000400010&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 15 dez. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302009000400010>.

FONSECA, Marília. Planos de governo e educação brasileira: do regime militar aos tempos atuais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 30, n. 2, fev. 2014. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/53660/33076>. Acesso em: 24 jan. 2020. doi: <https://doi.org/10.21573/vol30n22014.53660>.

FNPE. **Fórum Nacional de Educação Popular**: documento referência. Conferência Nacional Popular de Educação – CONAPE 2018. Disponível em: [http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2017/07/DOCUMENTO-REFER%C3%80NCIA\\_CONAPE-2018-final-capa-23\\_08\\_2017.pdf](http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2017/07/DOCUMENTO-REFER%C3%80NCIA_CONAPE-2018-final-capa-23_08_2017.pdf). Acesso em: 22 jan. 2020.

FRAZON, Sadi. Os acordos MEC-USAID e a reforma universitária de 1968: as garras da águia na legislação de ensino brasileira. **Anais XII Congresso Nacional de Educação – EDUCERE**. Curitiba, 2015. Curitiba: PUCPR, 2015, p. 40619-40632. Disponível em: [https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/21202\\_9057.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/21202_9057.pdf). Acesso em: 30 dez. 2019.

FREITAS, Leana Oliveira. Políticas públicas, descentralização e participação popular. **Rev. Katálisis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 113-122, jun. 2015. Disponível em:

[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802015000100113&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802015000100113&script=sci_arttext). Acesso em: 30 dez. 2019.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, Apr. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>. Acesso em: 19 maio 2019.

FRÚGOLI JÚNIOR, Heitor. Estrutura do planejamento e planejamento educacional no Brasil. **Revista de Administração Pública**. São Paulo Fundação Getúlio Vargas. V. 29, N 1, 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8284>. Acesso em: 10 jul. 2019.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001-v. - semestral. Brasília, n. 23, p. 7-70, jun. 2001. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/72/82>. Acesso em: 10 jul. 2019.

GENTILINI, João Augusto. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 580-601, set. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742014000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742014000300006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 jul. 2019. <https://doi.org/10.1590/198053142954>

GOHN, Maria Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, n. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/9257>. Acesso em: 10 jul.2019.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, ago. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782011000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 nov. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782011000200005>.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, [S.l.], n. 07, p. 09-31, maio 2012. ISSN 2236-9996. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/9257>. Acesso em: 11 ago. 2019. doi: <https://doi.org/10.1590/9257>.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Revista Saúde e Sociedade**, v.13, n.2, p.20-31, maio/ago. 2004. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000200003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902004000200003&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 12 ago. 2019.

GOHN, Maria da Glória. Pluralidade da representação na América Latina. **Revista Sociedade e Estado** - Volume 29, Número 1; janeiro/abril 2014. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922014000100005](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000100005). Aceso em: 11 ago. 2019.

GOMES, Luís Alípio. BRASILEIRO, Tania Suely Azevedo. Políticas educacionais: as marcas da descentralização. **Cad. Pesq.**, São Luís, v. 25, n. 2, abr./jun. 2018. Disponível em:

<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/vw/992>. Acesso em: 14 ago. 2019. doi: <https://doi.org/10.18554/rt.v0i0.2656>.

GUEDES, Gilmar Barbosa; BARBALHO, Maria Goretti Cabral. Planejamento educacional e gestão democrática: dimensões política e instrumental no PAR. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 131-149, jun. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62679>. Acesso em: 14 ago. 2019.

GUIMARAES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 9, n. 23, p. 1-17, abr. 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S198492302002000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198492302002000100003). Acesso em: 15 de ago. de 2019. doi.org/10.1590/S1984

GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à Representação e à Accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a05n84.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1971.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, Ed. Alínea, 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 56(2), p. 137-160, 2014. <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i2.222>

JESUS, Graziela de. MANFIO, Aline. Descentralização da educação, autonomia da escola pública e política de avaliação em larga escala: paradoxos? **Anais do XI Congresso Nacional de Educação** - EDUCERE 2013; II Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação- SIRSSE; IV Seminário Internacional sobre Profissionalização Docente- SIPD/ Cátedra Unesco. Disponível em: [https://educere.bruc.com.br/CD2013/pdf/10498\\_6503.pdf](https://educere.bruc.com.br/CD2013/pdf/10498_6503.pdf). Acesso em: 02 set. 2019.

KRISPKA, Rosana Maria L., SCHELLER, Morgana, BONOTTO Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de investigaciones UNAD**, Bogotá - Colombia, v.14, n.2, jul/dez, 2015. Disponível em: <http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/revista-de-investigaciones-unad/article/viewFile/1455/1771>. Acesso em: 15 jul. 2019.

KUENZER, Acácia Zeneida; CALAZANS, Maria Julieta Costa; GARCIA, Valter. **Planejamento e educação no Brasil**. 3 ed. v.01, 90 p. São Paulo: Cortez,1996.

LAVALLE, Jorge Leiva. **Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina**. Brasília: CEPAL / IPEA, p.9 a 17, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1523.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1523.pdf). Acesso em: 15 jan. 2019.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. Tradução Bernardo Leitão. et al. 4ª Ed. Campinas, SP. Editora da Unicamp, 1990.

LUBAMBO, Cátia Wandeley; COUTINHO, Henrique Guzzo. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, nº. 4, p. 62-72, dez. 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000400008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000400008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 abr. 2020.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. In: **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília, ano 45, n. 178, abril/junho, p. 181-193, 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496910>. Acesso em: 03 mar. 2019.

MARTINS, Angela Maria. Autonomia e descentralização: a (ex)ensão do tema na agenda das políticas educacionais recentes. **Revista Portuguesa de Educação** (em Linea). 2002, 15(1), 269, 296. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3741511>. Acesso em: 29 jul. 2019.

MATUS, Carlos. O Plano como aposta. **São Paulo em Perspectiva**, 5(4) 28-42, out/dez, 1991. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v05n04/v05n04\\_07.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v05n04/v05n04_07.pdf). Acesso em: 29 abr. 2019.

MENEZES, Janaína Specht da Silva; SOUZA, Donaldo Bello de. Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE. **Pro-Posições**, Campinas, v. 29, n. 3, p. 614-639, set. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010373072018000300614&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010373072018000300614&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 05 mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-6248-2017-0068>.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, jun. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122008000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 26 set. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>.

MINAS GERAIS. **Conferência Estadual de Educação de Minas Gerais**. Disponível em: <http://conae.MEC.gov.br/todas-noticias/416-conferencia-estadual-de-educacao-de-minas-gerais>. Acesso em: 12 out. 2019.

MINAS GERAIS. **Diagnóstico do Plano Estadual de Educação de Minas Gerais**. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum\\_tecnic\\_plano\\_educacao/documentos/plano\\_estadual/diagnostico\\_plano\\_educacao\\_18\\_03.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2015/forum_tecnic_plano_educacao/documentos/plano_estadual/diagnostico_plano_educacao_18_03.pdf). Acesso em: 20 jan. 2020.

MINAS GERAIS. **Regiões de Planejamento**. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/regioes-de-planejamento>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MINAS GERAIS. Lei nº 23197, de 26 de dezembro de 2018. **Plano Estadual de Educação de Minas Gerais (2018-2027)**. Disponível em: [https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Lei%2023197\\_26%20de%20dezembro%20de%202018.pdf](https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Lei%2023197_26%20de%20dezembro%20de%202018.pdf). Acesso em: 02 de out. 2019.

MINTO, Lalo Watanabe. Educação e Lutas Sociais no Brasil pós-ditadura: da democratização à ausência de alternativas. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, nº 54, p. 242-262, dez 2013. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/download/.../774>. Acesso em: 19 maio 2019.

MIRANDA, Aline Cristina. As descontinuidades da Educação: análise das constituições outorgadas dos séculos XIX e XX. *Revista do Instituto de Ciências Humanas*, v.15, n.23, 2019. Disponível em: <http://seer.pucminas.br/index.php/revistaich/article/view/20597>. Acesso em: 09 dez. 2020. <https://orcid.org/0000-0002-6039-5361>

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo; GUEDES, Paulo. **Planejamento e programação na Administração Pública. Florianópolis**: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]; CAPES; UAB, 2011. Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/recurso/13821>. Acesso em: 10 jan. 2019.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, Marcos Mergarejo; DINIZ, Alexandre Magno Alves. A formação geohistórica da Zona da Mata de Minas Gerais. **Raega - O Espaço Geográfico em Análise**, [S.l.], v. 12, dez. 2006. ISSN 2177-2738. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/4811>. Acesso em: 05 nov. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.5380/raega.v12i0.4811>.

NEVES, Lúcia Maria W. et al. Estado e Planejamento Educacional no Brasil. A formação do Planejador. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 51, p. 55-63, nov. 1984.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nádia Hage. Descentralização educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 26, n. 3, abr. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19800/11538>. Acesso em: 05 nov. 2019.

OLHER, Bruno Silva. **Família e Educação: um estudo do desenvolvimento local da Zona da Mata Mineira**. Tese (Doutorado em Economia Doméstica) – Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2018. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/25846/texto%20completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 25 set. 2019.

OLIVEIRA, Cleiton de; SILVA, Guaracy. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 34, n. 1, p. 253 - 269, abr. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/77586/48887>. Acesso em: ago. 2019. doi: <https://doi.org/10.21573/vol34n12018.77586>.



OLIVEIRA, Elisângela dos Santos. de; CYPRIANO, Alessandra Martins Constantino. O Planejamento educacional no Brasil nos séculos XX e XXI: aspectos históricos. XXIII Simpósio Brasileiro / V Congresso Luso-Brasileiro/ I Colóquio Ibero-Americano de Política de Administração da Educação, v. 18, p. 01-17, 2014. Disponível em: [http://anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/eixo5.html](http://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/eixo5.html). Acesso em: 16 abr. 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, set. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302015000300625&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302015000300625&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 18 out. 2020. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>.

RADIN, J. C.; CORAZZA, G. **Dicionário Histórico-social do Oeste Catarinense**. [online]. Edição Kindle. 2018. Disponível em: <https://ler.amazon.com.br/?asin=B0825CX21W>. Acesso em 7 nov. 2020

RAIMANN, Ari; FARIAS, Rosângela Henrique da Silva. Monitoramento e avaliação do PME de Jataí-GO: desafios da educação. **Laplage em Revista**, [S.l.], v. 5, n. 3, p. p.67-77, ago. 2019. ISSN 2446-6220. Disponível em: <http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/687>. Acesso em: 22 set 2019. DOI: <https://doi.org/10.24115/S2446-6220201953687p.67-77>

RAIMANN, Elisabeth Gottschalg. Avaliando o plano municipal de educação: monitoramento e controle social. **RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 810-824, maio 2020. e-ISSN: 1982-5587. DOI: Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13351>. Acesso em 24 de set. 2019. <https://doi.org/10.21723/riasee.v15iesp.1.1335>.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, out. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122012000500005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000500005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 23 abr. 2020.

RIBEIRO, Maria Rosa Dória. Descentralização os discursos e as práticas: uma concepção polissêmica. **Olhar de professor**. Ponta Grossa, 14(2), p.381-388, 2011. Disponível em: Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor>. Acesso em: 13 ago. 2019.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca (Coords.). 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília, ANFIP, 2008, pp. 131-148. Disponível em: [http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqspdfs/Livro\\_da\\_20\\_anos\\_Constituicao72dpi.pdf](http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqspdfs/Livro_da_20_anos_Constituicao72dpi.pdf). Acesso em: 13 ago 2019.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 1, n. 11, São Luís, 2009. Disponível em:

<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/790>. Acesso em: 12 jul. 2019.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos**: Notas Introdutórias, 2010. Versão atualizada. Disponível em: <https://docplayer.com.br/10008399-Avaliacao-de-politicas-programas-e-projetos-notas-introdutorias-versao-atualizada-em-2010.html>. Acesso em: 05 mai. 2020.

SANTOS, Andréa Cristina. **A transição do regime militar para a democracia**: o Partido Comunista do Brasil (PC do B) entre enlases e jogos da política. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História - ANPUH, São Paulo, julho de 2011. Disponível em: [http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300935381\\_ARQUIVO\\_textoparaanpuh.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300935381_ARQUIVO_textoparaanpuh.pdf). Acesso em: 11 maio 2019.

SAVIANI, Dermeval. Organização da educação nacional: sistema e Conselho Nacional de Educação, plano e fórum nacional de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/07>. Acesso em: 11 maio 2019.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira: aspectos teóricos e históricos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 331-344, maio/ago. 2007. Disponível em: <http://rbepold.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/751/727>. Acesso em: 14 set. 2019.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos de. Planos decenais de educação: sistematização do monitoramento e avaliação nos cenários estadual e municipal. **Série-Estudos**, Campo Grande, MS, v. 23, n. 47, p. 141-162, jan./abr. 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/324563561\\_Planos\\_decenais\\_de\\_educacao\\_sistematizacao\\_do\\_monitoramento\\_e\\_avalicao\\_nos\\_cenarios\\_estadual\\_e\\_municipal](https://www.researchgate.net/publication/324563561_Planos_decenais_de_educacao_sistematizacao_do_monitoramento_e_avalicao_nos_cenarios_estadual_e_municipal). Acesso em: 25 set. 2019. doi: <http://dx.doi.org/10.20435/serie-estudos.v23i47.1081>.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos de; ARANDA, Flavia Paula Nogueira. Planejamento educacional e poder local na elaboração dos planos municipais de educação. *Quaestio*, Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 133-147, abr. 2018.

SCAFF Elisângela Alves da. Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos de; LIMA, Simone Estigarribia de. O planejamento educacional frente às fragilidades do processo democrático brasileiro. **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 20, n. 4, p. 905-923, 2018. DOI: 10.20396/etd.v20i4.8649255. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8649255>. Acesso em: 11 out. 2019.

SCHWINN, Simone Andrea; SCHMIDT, João Pedro. Da ditadura à democracia: a inacabada transição brasileira. **Revista Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 2, p. 25-53, jul./out. 2015. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/12412/1/61250379.pdf>. Acesso em: 18 de out. 2020.

SILVA, Kleylenda Linhares da. Desafios contemporâneos acerca do terceiro setor e serviço social: entre o novo trato da questão social e a negação da solidariedade de classe. In:

Conferência do Desenvolvimento, 2., 2011. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: Ipea, 2011. 14 p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo12>. Acesso em: 24 out. de 2020.

SOUSA NETO, Xavier Carvalho de. **Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010: análise de fatores que influenciaram sua implementação no âmbito da União**, Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação Em Educação da Universidade Federal de Brasília (UNB), Brasília/DF, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/15315>. Acesso em: 10 mai. 2020.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane F; GARCIA, Rosalba M.C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul/dez, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769/8999>. Acesso em: 09 ago. 2019.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Fiuza Lima; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação. **Argumentum**, 4(1), 2012, 152–172. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/2945/2724>. Acesso em: 23 set. 2019.

SOUZA, Donaldo Bello de. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edreal/2016nahead/2175-6236edreal-50693.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2019.

SOUZA, Antonio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 55, n. 4, p. p. 5-29, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v55i4.254. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/254>. Acesso em: 13 jun. 2019.

TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 154-163, dez. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802007000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 02 ago. 2019. Doi: /10.1590/S1414-49802007000200003.

TEIXEIRA, Ana Claudia; SOUZA, Clóvis de; LIMA, Paula Pompeu. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. **Anais Encontro Nacional da ANPOCS, XXXV**, Caxambu, 2012. Disponível em: [ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/instituto%20polis%20-%20novas%20lentes%20sobre%20a%20participao.pdf](http://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/instituto%20polis%20-%20novas%20lentes%20sobre%20a%20participao.pdf). Acesso em: 28 abr. 2020.

TORRES, Aparecida Dias de Oliveira. MALTA, Valéria Duarte. **Gestão de políticas públicas na educação básica e os planos de educação: uma questão de planejamento de ações integradas**. ANPAE, 2014. Disponível em: [http://anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT5/GT5\\_Comunicacao/AparecidaDiaseOliveiraTorres\\_GT5\\_Integral.pdf](http://anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/AparecidaDiaseOliveiraTorres_GT5_Integral.pdf). Acesso em: 29 abr. 2019.

VAITSMAN, Jeni, RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva, PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome do Brasil. Unesco, 2006. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000148514\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000148514_por). Acesso em: 14 jun. 2019.

VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. **Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, p.21-37, jan./jun., 2011. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Artigo\\_Revista/Avaliacao\\_de\\_programas\\_e\\_profissionalizacao\\_da\\_gestao\\_publica.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/Artigo_Revista/Avaliacao_de_programas_e_profissionalizacao_da_gestao_publica.pdf). Acesso em: 14 jun. 2019.

VARGAS, Guilherme Pereira de. **Os consórcios públicos no planejamento e gestão regionalizada do território brasileiro**: as experiências mineiras do COM10 e CODAP. Dissertação de Mestrado em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p.176, 2012.



	Nº 930/2015								
Durandé	Lei Municipal Nº 604/2015	----	-----	----	-----	----	-----	----	----
Lajinha	Lei Municipal Nº 1462/2015	----	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----
Luisburgo	Lei Municipal Nº 537/2015	-----	----	----	-----	-----	----	----	----
Manhuaçu	Lei Municipal Nº 3.484/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Manhumirim	Lei Municipal Nº 1.637/2015	----	----	-----	----	----	----	----	----
Martins Soares	Lei Municipal Nº 722/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Matipó	Lei Municipal Nº 2.089/2015	----	-----	-----	-----	-----	-----	----	----
Pedra Bonita	Lei Municipal Nº 367/2015	----	----	----	----	2018	2018	Decreto nº 29/2017	Decreto nº 29/2017
Reduto	Lei Municipal Nº 418/2015	----	----	-----	----	----	----	----	----
Santa Margarida	Lei Municipal Nº 1.416/2015	-----	----	-----	----	----	----	----	----
Santana do Manhuaçu	Lei Municipal Nº 1.003/2015	----	-----	-----	----	----	----	----	----
São João do Manhuaçu	Lei Municipal Nº 672/2015	----	-----	-----	----	----	----	-----	----
São José do Mantimento	Lei Municipal Nº 393/2015	----	-----	-----	----	----	----	-----	----
Simonésia	Lei Municipal Nº 1.272/2015	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
20 municípios									
Microrregião de Viçosa									
Alto Rio Doce	Lei Municipal Nº 676/ 2015	2017	----	Sem referência ao ato legal	Sem referência ao ato legal	----	-----	----	----
Amparo do Serra	Lei Municipal Nº 822/2015	----	-----	-----	-----	----	----	----	----
Araponga	Lei Municipal Nº 933/2015	-----	-----	-----	-----	2019	2019	Decreto nº 2.803/2017	Decreto nº 2.759/2016
Brás Pires	Lei Municipal Nº 129/2015	---	-----	-----	-----	----	---	----	----
Cajuri	Lei Municipal Nº 641/2015	----	-----	-----	-----	Quando se faz download aparece o relatório de Araponga	2018	Portaria nº 130/2017	Portaria nº 130/2017
Canaã	Lei Municipal Nº 720/2015	-----	-----	-----	----	----	-----	-----	-----
Cipotânea	Lei Municipal Nº 699/2015	-----	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----
Coimbra	Municipal Nº 1.094/2015	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Ervália	Municipal Nº 1.979/2015	-----	-----	----	-----	-----	----	-----	-----
Lamim	Municipal Nº 1.659/2015	-----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Paula Cândido	Municipal Nº 1.174/2015	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Pedra do Anta	Lei Municipal Nº 771/2015	-----	----	-----	-----	2018	2018	Decreto nº 35 /2017	Decreto nº 35 /2017
Piranga	Lei Municipal Nº 1.587/2015	-----	-----	-----	-----	----	-----	----	-----
Porto Firme	Lei Municipal Nº 1.109/2015	----	-----	-----	-----	2018	2018	Decreto nº 15/2015	Decreto nº 15/2015
Presidente Bernardes	Lei Municipal Nº 18/2015	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Rio Espera	Lei Municipal	2017	2017	Portaria nº	Sem	-----	-----		







Dona Euzébia	Lei Municipal Nº 907/2015	---	----	----	----	---	---	----	---
Estrela Dalva	Lei Municipal Nº 1.054/2015	---	----	----	----	---	----	----	
Itamarati de Minas	Lei Municipal Nº 748/2015	---	----	----	----	---	---	----	---
Laranjal	Lei Municipal nº 1.088/2015	2017	----	Decreto de nº 36/2017	Decreto de nº 36/2017	---	---	----	---
Leopoldina	Lei Municipal Nº 4245/2015	----	----	----	----	---	---	---	---
Palma	Lei Municipal nº 1577/2015	2017	2017	Decreto nº 1.330 /2017	Portaria nº 5.124/2017	----	---	----	----
Pirapetinga	Lei Municipal Nº 1.651/2015	----	----	----	----	---	----	----	----
Recreio	Lei Municipal Nº 1.556/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Santana de Cataguases	Lei Municipal Nº 418/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Santo Antônio do Aventureiro	Lei Municipal Nº 835/2015	----	----	----	----	----	----	----	
Volta Grande	Lei Municipal Nº 1.466/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
14 municípios									
Microrregião de Ubá									
Astolfo Dutra	Lei Municipal Nº 1268/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Divinésia	Lei Municipal Nº 13/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Dores do Turvo	Lei Municipal Nº 898/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Guarani	Lei Municipal Nº 750/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Guidoval	Lei Municipal Nº 678/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Guiricema	Lei Municipal Nº 671/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Mercês	Lei Municipal Nº 1.119/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Piraúba	Lei Municipal Nº 894/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Rio Pomba	Lei Municipal Nº 1.514/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Rodeiro	Lei Municipal Nº 1.036/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
São Geraldo	Lei Municipal Nº 1.832/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Senador Firmino	Lei Municipal Nº 1.298/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Silverânia	Lei Municipal Nº 710/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Tabuleiro	Lei Municipal Nº 686/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Tocantins	Lei Municipal Nº 540/2015	---	----	----	----	----	----	----	----
Ubá	Lei Municipal Nº 4.299/2015	----	----	----	----	----	----	----	----
Visconde do Rio Branco	Lei Municipal Nº 1.225/2015	---	----	----	----	---	----		----
17 municípios									

Fonte: Elaboração própria com base em informações do site PNE em movimento. Atualizado em: 14 de junho de 2020.

## APÊNDICE B – Composição da comissão coordenadora e da equipe técnica

	<b>Município</b>	<b>Comissão Coordenadora</b>	<b>Equipe Técnica</b>	<b>Obs.</b>
Ponte Nova	Acaiaca 2017	Secretaria de Educação – Comissão de Educação da Câmara dos Vereadores – Conselho Municipal de Educação– Escolas Públicas - Representante dos pais	Executivo Municipal - Secretaria de Educação- Representante dos pais	
	Barra Longa 2017	Presidente-Chefe do Departamento Mun. de Educação, Poder Legislativo, Rede Estadual de Ensino, Rede Municipal- Anos iniciais Ens. Fund., Assistência Social, Funcionários Públicos, Rede Estadual- Anos finais e Ens. Médio, Conselho Escolares, Professores da Rede Estadual, Educação Infantil, Professores da Rede Municipal de Ensino, Pais e Alunos, Setor Administrativo Municipal, Associações Comunitárias Municipais, Sindicato dos Servidores Públicos, Conselho Tutelar	Relaciona os membros (6) sem identificar as instituições que representam	
	Oratórios 2017	Representante da Secretaria Municipal de Educação – Representantes da Comissão de Educação da Câmara dos Vereadores – Representantes do Conselho Municipal de Educação – Representantes das Escolas Públicas –Representante dos pais de alunos de escolas públicas do município	Secretário Municipal de Educação – Secretaria de Administração e Fazenda –Setor de Contabilidade – Setor de Departamento de Tesouraria – Setor de Departamento de Recursos Humanos	
	Ponte Nova 2017	Não faz referência	Não faz referência	
	Raul Soares 2018	Conselho Municipal de Educação, Apae Apromai e Conselho Tutelar	Relaciona membros (5) sem referência as instâncias que representam	
	São Pedro dos Ferros 2018	E. E. Senador Levindo Coelho – APAE - E.E. Do Lajão – Rede Municipal de Ensino – Representante dos pais – Representante da Saúde – Representante do Conselho Tutelar –Representante do CRAS - Representante do COMAD - Representante do Poder Legislativo –Representante da ONG – Representante da Polícia Militar – Representante dos alunos – Secretaria Municipal de Educação - Representante E.E. Omar Resende Perez	Secretaria Municipal de Educação – Secretaria Municipal de Educação – Secretaria Municipal de Educação – Secretaria Municipal de Educação	
	Sericita 2018	Associação São Vicente de Paula– Conselho Municipal de Educação - Câmara Municipal de Vereadores – Diretora da Escola Municipal José Batista de Lima - Diretora do Centro de Educação Infantil – Diretor da Escola Estadual Clélia Bernardes – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente –Coordenadora do CRAS	Relaciona os membros (13) sem identificar as instituições que representam	
	Urucânia 2018	Relaciona os membros (4) sem referência a entidade que representam e o Conselho Municipal de Educação	Relaciona os membros (7) sem identificar a entidade que representam	

Manhuaçu	Abre Campo 2018	Representante dos professores da Educação Infantil – Representante da Secretaria Municipal de Educação – Representante dos professores do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino – Representante da Equipe Pedagógica da Rede Municipal de Ensino – Representante da Educação Inclusiva da Rede Municipal de Ensino – Representante do Conselho Municipal de Educação – Representante dos Diretores Municipais:	Relaciona os membros (5) da Equipe Técnica sem identificar as instituições que representam	
	Alto Caparaó 2017	Relaciona os membros (8) sem referência as instituições que representam	Relaciona os membros (3) sem identificar as instituições que representam	
	Caparaó 2017	Faz referência a criação da Comissão Coordenadora, mas não deixa claro a sua composição	Faz referência a criação da Equipe Técnica, mas não deixa claro a sua composição	Consta que foi coordenado pela Secretaria Municipal de Educação de Caparaó, e pelos membros da Comissão Executiva Equipe de Coordenação e Equipe Técnica (nomeada pela Portaria de 105 de 30 de novembro de 2016 e a resolução de nº 001 de 11 de maio de 2017) da Secretaria Municipal de Educação, da Secretaria Municipal de Administração, da Secretaria Municipal de Fazenda, de Professores e Diretores da Rede Municipal, da Câmara Municipal, de Instituições Educacionais da Rede Privada, Analista Educacional da SRE, membros do Conselho Municipal de Educação e Conselho do FUNDEB
	Caputira 2018	Relaciona membros (7) sem referência as instituições que representam	Relaciona membros (7) sem identificar as instituições que representam	<b>Constituiu 2 comissões e conta com uma Equipe representativa da sociedade</b> – Poder Executivo - Poder Legislativo – Conselho Tutelar – Educação Infantil – Ensino Fundamental e Médio – Ensino Profissionalizante – Ensino Superior – EJA – Educação Especial – SRE Manhuaçu – Rede Estadual de Ensino
	Pedra Bonita 2017	Secretaria Municipal de Educação – Comissão de Educação da Câmara dos Vereadores – Conselho Municipal de Educação	Relaciona membros (4) sem identificar as instituições que representam	
Viçosa	Alto Rio Doce 2017	Faz referência à Comissão Coordenadora, mas não especifica a composição	Faz Referência à equipe Técnica, mas não especifica a composição	Justifica a não realização dos relatórios
	Araponga 2019	Secretaria Municipal de Educação – Secretaria Municipal de Políticas Públicas – Secretaria Municipal de Saúde – Câmara de Vereadores – Escolas Estaduais – Escola Família Agrícola de Araponga - Servidores Administrativos – Conselho Tutelar	Relaciona os membros (4) sem identificar as instituições representadas	
	Cajuri 2018	Escola Municipal Arnaldo Dias de Andrade Filho – Escola Municipal Arnaldo Dias de Andrade Filho – Escola Municipal Dr Juarez de Souza – Escola Estadual Capitão Arnaldo Dias de Andrade - Escola Municipal Arnaldo Dias de Andrade Filho – Escola Municipal “Da Capivara” – Secretaria Municipal de Educação	Secretaria Municipal de Educação Edna – Escola Municipal Dr Juarez de Souza Carmo – Escola Municipal Arnaldo Dias de Andrade Filho – Escola Municipal “Da Capivara” – Escola Municipal Arnaldo Dias de Andrade Filho	

	Pedra do Anta 2018	Secretária Municipal de Educação – Representantes dos Diretores das Escolas Municipais – Representantes das Escolas Estaduais – Representantes de professores da Educação Básica – Representante do Poder Legislativo Elias dos Reis VI – Representante da EMATER – Representante dos Pais de Alunos	Representante da Escola Estadual – Representante dos Professores da Educação Básica – Representante do Poder Executivo – Representante do Poder Legislativo – Representante dos Pais de Alunos	
	Porto Firme 2018	Integrantes da Apae de Porto Firme – Conselho Municipal de Educação – Câmara Municipal de Vereadores – Sindicato dos Servidores Públicos Municipais e Autarquias/SISMUPF – Conselho Municipal dos Direitos	Servidores efetivos – Comissionados da Secretaria de Educação	
	Rio Espera 2017	Documento não especifica a composição	Documento não especifica a composição	Encaminhado ao CME para Análise
	São Miguel do Anta 2018	Secretaria Municipal de Educação – Conselho Municipal de Educação – Representante dos Estudantes do Ensino Médio – Secretaria de Assistência Social – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA – Conselho Tutelar – Câmara Municipal de Vereadores – Representante da Pastoral da Criança - Representante da Sind UTE – Coordenadora do Fórum Permanente do Plano Municipal de Educação	Secretaria Municipal da Saúde – Conselho de Alimentação Escolar – Superintendência Regional de Ensino de Ponte Nova – Diretora da Escola Estadual – Diretor da Escola Estadual – Vice-Diretora da Escola Estadual – Supervisora da E. Estadual – Supervisora da Escola Estadual - Diretora da Escola Municipal –Vice - Diretora da Escola Municipal – Diretora da Escola Municipal – Diretora da Escola Municipal – Diretora da Escola Municipal – Municipal de Fazenda	
	Teixeiras 2017	Não há qualquer referência.	Comissão Técnica instituída pelo DECRETO Nº 225/ 2017, mas não há referência aos membros e as respectivas instituições que representam Documento cita, mas não especifica composição da equipe técnica	
Muriaé	Antônio Prado de Minas 2017	Não há qualquer referência	Não há qualquer referência	A Diretora Municipal de Educação assina o documento
	Barão de Monte Alto 2017	Secretaria Municipal de Educação – Conselho Municipal de Educação – Diretora escolar – Rede Estadual de Ensino	Secretaria Municipal de Educação - Conselho Municipal de Educação - Diretora escolar	
	Divino 2018	Diretores das Escolas Públicas – Representantes dos Professores – Representante da SRE/Carangola – Representante do Conselho Municipal de Educação - Representante do Conselho Municipal de Alimentação Escolar – Representante do Conselho do FUNDEB – Representante do Poder Legislativo	Representante da Secretaria Municipal de Educação – Representante do Conselho Municipal de Educação – Representante dos Servidores Públicos – Municipal – Representante dos Professores da Educação Básica da Rede Pública Municipal – Representante da Administração Pública	
	Espera Feliz 2016	O documento faz referência a Comissão, mas não especifica sua composição.	O documento relaciona os membros da comissão de Equipe Técnica composta por cinco servidores.	

Eugenópolis 2017	Secretária Municipal de Educação – Superintendência Regional de Ensino – Representante do Conselho Municipal de Educação – Representantes dos Diretores das Escolas Municipais – Representante das Escolas Estaduais – Representante de Escola de Educação Especial – Representante de Professores da Educação Básica – Representante da Creche Municipal – Representantes dos Supervisores Pedagógicos – Representante do Poder Legislativo – Representante da Sociedade Civil	Relaciona os membros (8) sem identificar as instituições que representam	
Faria Lemos 2017	Faz referência, mas não especifica a composição	Faz referência, mas não especifica a composição	Documento justifica a não realização do relatório
Fervedouro 2017	Secretaria Municipal de Educação – Representante das Escolas Municipais – Representante das Escolas Estaduais – Representante da Prefeitura – Representante do Setor Contábil da Prefeitura – Representante do Conselho Municipal de Educação – Representante da Educação Inclusiva – Representante do Poder Legislativo	Professora – Representante da Prefeitura – Representante do Conselho Municipal de Educação	
Muriá 2017	Representante da Educação Profissional – Representante dos Pais de alunos - Representante da Educação Especial – Representante dos Diretores das Escolas Municipais - Representante dos Diretores das Escolas Estaduais – Representante dos professores da Ed. Infantil – Representante dos professores do Ens. Fundamental – Representante do Sindicato dos Servidores Públicos – Representante das Esc. Particulares e IES – Representante do Poder Legislativo – Representante Conselho Municipal de Educação – Representantes dos Pedagogos	Secretaria Ajunta Municipal de Educação, Esporte e Lazer – Coord. Administração Financeira – Chefe do Censo Escolar – Coord. Assessoria Pedagógica – Diretora Escolas do Campo Sônia Aparecida Dutra Cerqueira Analista Educacional – Inspetora Escolar – Inspetora Escolar	
Orizânia 2017	Em anexo a Lei 441/2015 que dispõe sobre o PME e dá outras providências estabelece o Conselho Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Educação e Cultura como instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PME e os mesmo aparecem na relação que descreve a composição da Comissão Executiva	Faz referência, mas não especifica a composição da Equipe Técnica, pois relaciona todos os membros sem distingui-los	No documento consta que Membros da Comissão Executiva – Equipe Técnica e Equipe de Coordenação formada por representantes da Secretaria Municipal de Educação e Cultura – CME– Servidores Públicos Municipais, Professores da Educação Básica da Rede Pública Municipal – Secretaria Municipal de Administração, Diretores das Escolas Públicas – Superintendência Regional de Ensino – Conselho Municipal de Alimentação Escolar – Conselho do FUNDEB e Câmara Municipal
Rosário da Limeira 2017	Não faz qualquer referência r	Não faz qualquer referência	O documento não faz menção a lei do PME, à criação da Comissão Coordenadora e a instituição da Equipe Técnica de monitoramento
Bias Fortes 2018	Representantes do Serviço Municipal de Educação – Representantes dos Professores da Rede Municipal de Educação - Representante dos Vereadores	Representantes do Serviço Municipal de Educação - Representantes dos Professores da Rede Municipal e Estadual de Educação – Representante da Prefeitura Municipal de Bias Fortes	

	Oliveira Fortes 2018	Representante da Secretaria Municipal de Educação – Professora Colaboradora – Diretora da Escola – Diretora da Escola Estadual – Conselho Municipal de Educação – Professora Colaboradora – Professora Colaboradora – Câmara de Vereadores – Diretora Geral Financeira – Representante da Sociedade Civil	Representante da Secretaria Municipal de Educação – Professora Colaboradora – Diretora da Escola – Diretora da Escola Estadual – Conselho Municipal de Educação – Professora Colaboradora – Professora Colaboradora – Câmara de Vereadores – Diretora Geral Financeira – Representante da Sociedade Civil	Equipe Técnica e Comissão com a mesma composição
	Pedro Teixeira 2018	Representante da Secretaria Municipal de Educação – Representantes da Educação Infantil – Representantes do Ensino Fundamental – Representantes dos discentes (no caso responsáveis, por serem menores) – Representantes dos pais de alunos – Representantes da Associação de Desenvolvimento Comunitário do Município – Representante do Conselho Tutelar	Representante da Secretaria Municipal de Educação – Representantes da Educação Infantil – Representantes do Ensino Fundamental – Representantes dos discentes (no caso responsáveis, por serem menores) – Representantes dos pais de alunos – Representantes da Associação de Desenvolvimento Comunitário do Município – Representante do Conselho Tutelar	Equipe Técnica e Comissão com a mesma composição Consta participação do Conselho Municipal de Educação (página 6 do relatório de avaliação), mas o CME não consta na composição da comissão nem na equipe técnica.
	Santa Rita de Jacutinga 2017	Não especifica a composição da Comissão Coordenadora o documento apenas cita a sua criação	Relaciona os membros (5) da Equipe Técnica dos responsáveis sem identificar as instituições que representam	No documento consta que a Lei 1372 de 03 de junho de 2015, o artigo 5º: “A execução do PME e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliação periódicas sem prejuízo de outras, pelas instâncias: Secretaria Municipal de Educação – SME, II- Comissão de Educação da Câmara dos Vereadores e CME”, mas não fica claro se houve a participação do CME.
Cataguases	Laranjal 2017	Representante da Secretaria Municipal de Educação – Representante do Poder Executivo – Representante do Poder Legislativo – Representante do Conselho Municipal de Educação – Representante do Conselho Tutelar – Representante da Secretaria de Saúde – Representante da Rede Estadual de Ensino – Representante dos Professores do Sistema Municipal de Ensino – Representante dos Professores da Educação Infantil – Representante dos Pais de Alunos do Sistema Municipal de Ensino – Representante dos Servidores não docentes das Escolas Municipais	Relaciona os membros (6) da Equipe Técnica sem identificar as instituições que representam	
	Palma 2017	Secretária da Educação – Representante do Conselho Municipal de Educação – Representante das Diretoras das Escolas Municipais – Representante dos Supervisores Escolares – Representante do Poder Legislativo – Representante de Sociedade Civil – Representante do Poder Executivo – Representante da Secretaria da Saúde Titular – Representantes da Secretaria de Assistência Social – Representantes da Secretaria de Cultura Esporte e Lazer – Representantes da Secretaria de Finanças – Representantes do Conselho do FUNDEB – Representantes do Conselho Tutelar – Representantes do Conselho de Alimentação Escolar	Representante dos Servidores Públicos Municipais – Representante dos Supervisores Pedagógicos – Representante dos Supervisores Pedagógicos – Representante dos Professores Municipais – Representante dos Professores Municipais	

Fonte: Elaboração própria com base em informações dos relatórios - Site PNE-MEC. Atualizado em: 6 de maio de 2020.

**APÊNDICE C – Participação sociedade civil, poder público na comissão coordenadora**

	Municípios	Sociedade. civil	Poder público	Setor Privado
1	Sericita	2	6	Não
2	Barra Longa	5	11	Não
3	Laranjal	3	8	Não
4	Ponte Nova	Nada consta	Nada consta	Não
5	Raul Soares	2	1	Não
6	Oratórios	2	3	Não
7	Muriaé	3	9	Não
8	Pedro Teixeira	4	3	Não
9	Abre Campo	1	6	Não
10	Acaiaca	2	3	Não
11	Alto Caparaó	Nominal	Nominal	Não explícita
12	Alto Rio Doce	Justificou	Justificou	Justificou
13	Antonio Prado de Minas	Nada consta	Nada consta	Nada consta
14	Araponga	3	4	Não
15	São Pedro dos Ferros	Nada consta	Nada consta	Não
16	Monte Alto	1	3	Não
17	Bia Fortes	0	3	Não
18	Cajuri	0	7	Não
19	Caparaó	2	6	Não
20	Divino	3	4	Não
21	Eugenópolis	2	9	Não
22	Faria. Lemos	Justificou	Justificou	Justificou
23	Fervedouro	1	7	não
24	Caputira	Nominal	Nominal	Nominal
25	Rosário de Limeira	Nada consta	Nada consta	Nada consta
26	Oliveira Fortes	2	8	não
27	Orizânia	3	7	não

28	Palma	5	8	não
29	Pedra Bonita	3	7	não
30	Pedra do Anta	1	2	não
31	Teixeiras	Não explicita	Não explícita	Não explícita
32	Porto Firme	4	1	Não
33	Urucânia	Nominal	Nominal	Nominal
34	Rio Espera	Não explicita	Não explicita	Não explicita
35	Santa Rita Jacutinga	1	2	Não
36	Espera Feliz	3	7	1
37	São Miguel do Anta	5	4	Não

Fonte: Elaboração própria com base em nos relatórios - Site PNE-MEC, 2020.